PETER KNOEPFEL:

# DEMOKRATISIERUNG DER RAUMPLANUNG

## GRUNDSÄTZLICHE ASPEKTE UND MODELL FÜR DIE ORGANISATION DER KOMMUNALEN NUTZUNGSPLANUNG

DISSERTATION, EINGEREICHT AN DIE RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSEN - SCHAFTLICHE FAKULTÄT DER UNI- VERSITÄT BERN (WS 1976/77).

1977

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548111_0013

PETER KNOEPFEL:

# DEMOKRATISIERUNG DER RAUMPLANUNG

## GRUNDSÄTZLICHE ASPEKTE UND MODELL FÜR DIE ORGANISATION DER KOMMUNALEN NUTZUNGSPLANUNG

DISSERTATION, EINGEREICHT AN DIE RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSEN - SCHAFTLICHE FAKULTÄT DER UNI- VERSITÄT BERN (WS 1976/77).

ERKLÄRUNG

Hiemit erkläre ich, diese Arbeit in voller Übereinstimmung mit den einschlägigen gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen des Universitätsrechts verfasst zu haben.

Berlin den 31 Januar 1977

. . . . . .

(P Knoepfel)

Demokratisierung der Raumplanung

Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse.

Dissertation

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Vorgelegt von

Peter Thomas Knoepfel

von Hundwil (AR)

Von der Fakultät genehmigt am 19.Juni 1977 auf Antrag von

Prof.Dr.iur.J.P.Müller

Die Arbeit erschien in leicht abgeänderter Form 1977 unter gleichem Titel bei

Duncker & Humblot

in den Schriften zum Öffentlichen Recht Band 323.

Nein, schlaft nicht, während die Ordner
der Welt geschäftig sind!

Seid misstrauisch gegen ihre Macht, die
sie vorgeben für Euch erwerben zu müssen !

Wacht darüber, dass Eure Herzen nicht leer
sind, wenn mit der Leere Eurer Herzen ge-
rechnet wird !

Tut das Unnütze, singt die Lieder, die man
aus Eurem Mund nicht erwartet !

Seid unbequem, seid Sand, nicht das Öl im
Getriebe dieser Welt !

(Günter Eich)

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

VORWORT

Eine eingehende Studie zum Thema "Demokratisierung der Raumplanung" setzt eine Auseinandersetzung mit zahlreichen Gebieten voraus, die dem Leser auf den ersten Blick recht zusammenhangslos erscheinen mögen. Das stand bereits am Anfang fest und bestätigte sich im Laufe der Arbeiten immer deutlicher. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Arbeitsgruppen, Kollegen und zahlreichen sachverständigen Praktikern konnte ich mich in folgende Gebiete einarbeiten: Bodenrecht/Bodenordnung, Organisationsrecht, Planungstheorie und -praxis, Raumplanung, Siedlung/Raumnutzung, Demokratietheorie und Gemeinderecht/Gemeindepolitik.

Gleichwohl musste ich für die vorgelegte Fassung umfangreiche Teile im 2. Kapitel umfanghalber weglassen. Weitergehende Auslassungen und Kürzungen wären nicht gerechtfertigt gewesen. Eine verhältnismäßig breite Gesamtdarstellung ist von der Sache her geboten. Daraus erwächst denn auch ein Dilemma der wissenschaftlichen Themenbewältigung: Es ist m.E. nämlich schlechterdings unmöglich, den neuesten Stand der Forschung (Anfang 1976) in allen zu berührenden Teilbereichen nachzuzeichnen oder gar einer eingehenden kritischen Würdigung zu unterziehen. So musste ich mich denn vielfach mit einer bloßen Übernahme von Forschungsergebnißen begnügen. In der dreijährigen Arbeitszeit konnten und sollten aus der teilweise neuartigen Gegenüberstellung rechts- und politikwißenschaftlicher Forschungsbestände gewonnene Perspektiven aufgezeigt werden. Ich hoffe, dass daraus Anstösse für weitere derartige Fragestellungen resultieren.

Die Arbeit stellt denn auch einen weiteren Versuch eines Juristen dar, Forschungsprozesse in den benachbarten Sozialwißenschaften in die öffentlichrechtliche Theorie- und Institutionenbildung einzubeziehen. Inwieweit dieses Vorhaben gelungen ist, wird sich in der erhofften Kritik an den vorgelegten Arbeitsergebnissen zeigen.

Die zahlreichen fruchtbaren Gespräche nachzuzeichnen, die ich mit den verschiedensten Personen führen konnte, ist an dieser Stelle nicht

möglich. Danken möchte ich dafür insbesondere meinem Betreuer, Prof. Jörg Paul Müller. Seine wertvollen Anregungen halfen mir aus manch einer verfahrenen Situation weiter und seine Kritik an vorgelegten Zwischenergebnissen veranlasste mich mehrmals zu fruchtbaren Korrekturen hin zum Konkreten. Verdankenswert sind auch die demokratie - theoretischen Impulse, die ich während meiner Studien- und Assistentenzeit bei Prof. Richard Bäumlin erhielt. Seine Ausrichtung auf rechts- und staatstheoretische Grundsatzfragen trugen zur Überzeugung bei, die Thematik in der notwendigen Breite anzugehen. Verdankenswerte Anregungen erhielt ich für den organisationsrechtlichen Teil ausserdem von Prof. Heiko Faber.

Danken möchte ich an dieser Stelle auch all meinen Studien- und Arbeitskollegen, die stets bereit waren, mir im gemütlichen Gespräch bei einem Glas Wein aus der drohenden wißenschaftlichen Isolation herauszuhelfen. Es sind dies vorab meine Berner Kollegen André Daguet, Christoph Fisch, Daniel Moser, Kurt Nuspliger und Christoph Steinlin. In liebevoller Weise hat meine Frau Katrin den Literaturgarten gepflegt. Für die Anregungen für sprachliche Korrekturen bin ich schliesslich Andreas Blum zu Dank verpflichtet. Frau R. Scherrer (St. Gallen) und Frau L. Menger (Berlin) danke ich für ihre Schreibarbeiten.

Ohne die grosszügige Förderung meiner lieben Eltern hätte diese Arbei bei allen verdankenswerten Aufwendungen der Berner Steuerzahler nicht zustandekommen können.

Bern/Berlin Januar 1977

# INHALT


| | | |
|---|---|---|
| 0. | EINLEITUNG | 1 |
| 0.1. | VIER SITUATIONEN - HALBWEGS ERFUNDEN | 1 |
| 0.2. | ZUR ARBEITSMETHODE | 3 |
| 1. | PLANUNGSWISSENSCHAFTLICHE UND PLANUNUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN | 5 |
| 1.1. | FRAGESTELLUNG | 5 |
| 1.2. | ZUM BEGRIFF RAUMPLANUNG - STELLENWERT, MÖGLICHKEITEN UND FUNKTIONSWEISE STAATLICHER PLANUNG | 6 |
| 1.2.1. | Zum staatlichen Planungshandeln. Verschiedene Planungskonzeptionen - gemeinsame Entscheidungsstufen. | 6 |
| 1.2.1.1. | Planung: Definitionselemente | 7 |
| 1.2.1.2. | Planung: Ein in unterscheidbare Entscheidungsstufen gegliederter Problemlösungsprozeß | 1o |
| 1.2.1.2.1. | Analyse | 1o |
| 1.2.1.2.2. | Planungszielbündel | 11 |
| 1.2.1.2.3. | Planungsmittel | 14 |
| 1.2.1.2.4. | Programmierung | 15 |
| 1.2.1.2.5. | Implementierung | 16 |
| 1.2.1.2.6. | Beitrag der allgemeinen Phasenlehre zur Frage | 17 |
| 1.2.1.3. | Drei Konzeptionen für einen Begriff politischer Planung (Skizze) | 19 |
| 1.2.2. | Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Konzeption II und III | 24 |
| 1.2.2.1. | Stellenwert der Raumplanung im raumpolitischen Gesamtmodell | 24 |
| 1.2.3. | Würdigung der Raumplanung gem. RPG im Lichte der Konzeption II und III allgemeiner politischer Planung | 3o |

| | | |
|---|---|---|
| 1.3. | ZENTRALE UND DEZENTRALE RAUM - ENTWICKLUNGSSTEUERUNG - SKIZZE EINIGER ZUORDNUNGSKRITERIEN - ZUR ROLLE DER DURCHFÜHRUNGSSYSTEME | 33 |
| 1.3.1. | Das Verhältnis Ziele - Mittel - Folge - probleme | 33 |
| 1.3.2. | Gleichheit - Ungleichheit | 35 |
| 1.3.3. | Abstraktheit - Konkretheit | 37 |
| 1.3.4. | Raumpolitisches Gesamtsystem und Subsysteme - relative Autonomie und Feedback-System: Einige für die Zentralismusdiskussion einschlägige Begriffe | 39 |
| 1.3.4.1. | Das raumpolitische Gesamtsystem | 39 |
| 1.3.4.2. | Raumplanung - Zuordnung | 41 |
| 1.3.4.3. | Subsystem: relative Autonomie | 42 |
| 1.3.4.4. | Feed-back-System | 44 |
| 1.3.5. | Insbesondere: Zur letzten Stufe von durchgehenden Planungsprozessen (Durchführungsstufe) | 44 |
| 1.4. | RAUMPOLITISCHES GESAMTSYSTEM UND SUBSYSTEME IN DER KONZEPTION DES RPG - DIE VERSCHIEDENEN STUFEN DER DURCHGEHENDEN RAUMPLANUNG | 52 |
| 1.4.1. | Aufbau und Gliederung des Gesamtsystems | 52 |
| 1.4.2. | Prozeßskizze | 53 |
| 1.4.3. | Zum Ablauf durchgehender Planungsprozesse (nach Skizze) | 54 |
| 1.5. | DIE JE PLANUNGSSTUFE WIEDERKEHRENDE 4 - SCHRITT - FIGUR. ASPEKTE ZUR RECHTSNATUR VON RAUMPLÄNEN | 6o |
| 1.6. | NUTZUNGSPLAN, KANTONALER GESAMTRICHTPLAN UND BUNDESPLANUNGS - ENTSCHEIDUNGEN | 66 |
| 1.6.1. | Zum Nutzungsplan | 67 |
| 1.6.1.1. | Vorbemerkung | 67 |
| 1.6.1.2. | Grundlagen : allgemeiner Inhalt des Nutzungsplans | 68 |
| 1.6.1.3. | Zur Nutzungszone | 74 |
| 1.6.1.4. | Für die Demokratisierungsdiskussion relevante organisationsrechtliche Gesichtspunkte | 77 |

| | | |
|---|---|---|
| 1.6.2. | Zu den kantonalen und regionalen Gesamtrichtplänen | 81 |
| 1.6.2.1. | Inhalte | 81 |
| 1.6.2.2. | Für die Demokratisierungsdiskussion bedeutsame Aspekte | 84 |
| | 1.6.2.2.1. Echtgenerell-konkrete kantonale Planungsentscheidungen | 84 |
| | 1.6.2.2.2. Zur Region | 85 |
| | 1.7.2.2.3. Planinhalte - Rückkoppelung an Bundesplanungsentscheide | 87 |
| 1.6.3. | Zu den Bundesplanungsentscheidungen | 93 |
| 1.6.3.1 | Vorbemerkung | 93 |
| 1.6.3.2. | Ausgangslage | 93 |
| 1.6.3.3. | Die verschiedenen Schritte im Bundesplanungsprozess | 94 |
| | 1.6.3.3.1. Zielbündelentscheid | 94 |
| | 1.6.3.3.2. Planentscheid | 97 |
| 1.7. | RAUMPOLITISCHE BETROFFENHEIT | 1o2 |
| 1.7.1. | Fragestellung | 1o2 |
| 1.7.2. | Allgemeines | 1o3 |
| 1.7.3. | Allgemeiner und besondere Anknüpfungspunkte für raumpolitische Betroffenheit | 1o6 |
| 1.7.4. | Die kohärente soziale Wirkungseinheit raumpolitischer Massnahmen - ausschließliche Betroffenheit und Mitbetroffenheit | 1o7 |
| 1.7.4.1. | Ausgangslage | |
| 1.7.4.2. | Volle Betroffenheit:Beispiel Nutzungsplan | 1o8 |
| 1.7.4.3. | Partielle Betroffenheit | 1o9 |
| 1.7.4.4. | Ausschliessliche und Mitbetroffenheit | 11o |
| 1.7.5. | Abstrakte (Ziel-) und konkrete (Plan-) raumpolitische Betroffenheit | 111 |
| 1.7.6. | Zusammenfassende Betroffenheitstypologie | 112 |
| 1.7.6.1. | Skizze und Typenliste | 112 |
| 1.7.6.2. | Nachbemerkung | 115 |
| 1.8. | EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEN BISHERIGEN ÜBERLEGUNGEN ZUR RECHTSNATUR UND ZUR BETROFFENHEIT - GRUNDSÄTZE FÜR WEITERFÜHRENDE MODELLBILDUNGSSTRATEGIEN. | 117 |

| | | |
|---|---|---|
| 2. | GRUNDLAGEN EINER PARTIZIPATIONSLEHRE IM RAHMEN EINES PROGRAMMES FÜR DIE DEMOKRATISIERUNG POLITISCHER, INSBESONDERE RAUMPOLITISCHER SYSTEME | 121 |
| 2.1. | EINLEITUNG: ZUR METHODE | 122 |
| 2.1.1. | Allgemeines Forschungsprogramm | 122 |
| 2.1.2. | Vorhaben dieser Arbeit | 124 |
| 2.2. | ANALYSEMODELL, POLITISCHE PARTIZIPATION UND LEGITIMATION - ÜBERSICHT UND BEGRIFFLICHES INSTRUMENTARIUM | 125 |
| 2.2.1. | Analysemodell und einheitliche Definition von politischer Partizipation | 125<br>125 |
| 2.2.1.1. | Analysemodell | 125 |
| 2.2.1.2. | politische Partizipation | 129 |
| 2.2.2. | Legitimation, formale und materiale Differenzierung | 132 |
| 2.2.2.1. | Die innere oder formale Differenzierung | 133 |
| 2.2.2.2. | Die äussere oder materiale Differenzierung | 134 |
| 2.2.2.3. | Legitimation und Partizipation | 135 |
| 2.3. | ZUM INNEREN ZUSAMMENHANG VON MATERIALER DIFFERENZIERUNG UND GESELLSCHAFTLICHER UMWELT: DIE PARTIZIPIENTEN. | 138 |
| 2.4. | DIE RAUMPOLITISCHEN PARTIZIPIENTEN AM BEISPIEL DER KOMMUNALEN EBENE | 141 |
| 2.4.1. | Ausgangslage | 141 |
| 2.4.2. | Die potentiellen Konsens- bzw. Nutzungsverweigerer | 143 |
| 2.4.2.1. | Die potentiellen Konsensverweigerer | 144 |
| | 2.4.2.1.1. Zur Struktur legitimatorischer Prozesse und zu deren Verhältnis zum politischen System | 144 |
| | 2.4.2.1.2. Ungleiche Interessenvertretung | 146 |
| | 2.4.2.1.3. Schlußfolgerung für den Bereich der Raumplanung | 149 |
| 2.4.2.2. | Die potentiellen Nutzungsverweigerer | 151 |

| | | |
|---|---|---|
| | 2.4.2.2.1. Die Grundeigentümer | 151 |
| | 2.4.2.2.2. Die eigentlichen Raumnutzer | 152 |
| 2.4.3. | Zusammenfassende Schlussfolgerung für die Ausgestaltung des kommunalen Planungsverfahrens | 154 |
| 2.5. | PROGRAMM FÜR DIE DEMOKRATISIERUNG POLITISCHER SYSTEME - EINE SKIZZE | 155 |
| 2.5.1. | Vorbemerkung - Allgemeiner Grundsatz | 155 |
| 2.5.1.1. | Vorbemerkung | 155 |
| 2.5.1.2. | Allgemeiner Grundsatz | 156 |
| 2.5.2. | Dekolonisierung und Entoligarchisierung des legitimatorischen Systems - Hinweis | 160 |
| 2.5.3. | Umverteilung der Partizipationsrechte je Verfahrensstufe nach Massgabe des Gleichheitsgrundsatzes und der Priorität der Willensträger | 162 |
| 2.5.3.1. | Zum inhaltlichen Aspekt des Gleichheitssatzes | 162 |
| 2.5.3.2. | Veränderung der formalen Differenzierung politischer Systeme | 163 |
| 2.5.3.3. | Veränderung der materialen Differenzierung politischer Systeme | 166 |
| 2.5.4. | Ausbildung betroffenheitsdifferenzierender Subsysteme (vertikale Differenzierung) | 168 |
| 2.5.4.1. | Ausgangslage: Die Trias | 169 |
| 2.5.4.2. | Situationen - Bewältigungsstrategie | 171 |
| 2.5.4.3. | Skizze | 173 |
| 2.6. | EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN: ASPEKTE ZUR DEMOKRATISIERUNG DER RAUMPLANUNG: PROBLEME UND POSTULATE FÜR DIE EBENE DES BUNDES UND DER KANTONE | 178 |
| 2.6.1. | Notwendige Analysen | 178 |
| 2.6.2. | Hinweis: Grenzen der Demokratisierbarkeit | 181 |
| 2.6.3. | Vertikale Differenzierung | 182 |
| 2.6.4. | Formale Differenzierungsgebote | 183 |
| 2.6.5. | Materiale Differenzierungsgebote | 184 |
| 2.6.6. | Implementierungspartizipation | 186 |

| | | |
|---|---|---|
| 3. | DEMOKRATISIERUNG DER KOMMUNALEN NUTZUNGS-PLANUNG - EIN INSTITUTIONELLES MODELL | 19o |
| 3.1. | GRUNDSÄTZE | 191 |
| 3.1.1. | Einleitung und Fragestellung | 191 |
| 3.1.2. | Die formale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme | 194 |
| 3.1.3. | Die materiale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme | 195 |
| 3.1.3.1. | Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: verschiedene Interessenpositionen und -gegensätze | 195 |
| 3.1.3.2. | Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: Interessenberücksichtigungsprioritäten | 199 |
| 3.1.3.3. | Hinweise zum Informationsproblem | 2oo |
| 3.1.3.4. | Planungskommissionen und private Planungsbüros | 2o2 |
| 3.1.4. | Brennpunkte des vertikalen Differenzierungsgebots im Modell für die kommunale Nutzungsplanung | 2o3 |
| 3.2. | VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG VERSCHIEDENER ZIELSYSTEMVARIANTEN (PHASE 1) | 2o3 |
| 3.3. | ZIELBÜNDELENTSCHEIDUNG (PHASE 2) | 2o6 |
| 3.4. | IMPLEMENTIERUNGSVERFAHREN (PHASE 3) | 2o7 |
| 3.4.1. | Stellenwert und Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Strukturierung | 2o7 |
| 3.4.2. | Stadtteilpartizipation | 2o9 |
| 3.4.2.1. | Die volle Ausgliederung und Dezentralisierung der Implementierung | 2o9 |
| 3.4.2.2. | Mitspracherecht der Stadtteile am Implementierungsprozeß | 212 |
| 3.4.2.3. | Das konkurrierende Mitspracherecht der Stadtteile neben anderen Partizipationsberechtigten | 213 |
| 3.4.2.4. | Mitsprache von Einzelnen, Bürgergruppen und Interessenvereinigungen | 215 |
| 3.4.3. | Möglichkeit für eine differentierte Behandlung von Einwohnern, Produktionsmitteleignern und Grundeigentümern | 216 |

| | | |
|---|---|---|
| 3.5. | PLANANTRAG DER EXEKUTIVE (PHASE 4) | 221 |
| 3.6. | DAS SOG. EINSPRACHEVERFAHREN (PHASE 5) | 223 |
| 3.7. | DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN PLAN (PHASE 6) | 227 |
| 3.7.1. | Zur Partizipationsberechtigung | 227 |
| 3.7.2. | Zur Zuständigkeitsfrage | 228 |
| 3.7.2.1. | Parlament/Volk oder Exekutive ? | 228 |
| 3.7.2.2. | Zur Stellung der Stadtteile | 231 |
| 3.8. | DAS GENEHMIGUNGSVERFAHREN UND DAS VERFAHREN ZUM SCHUTZE DER PARTIZIPATIONSRECHTE | 233 |
| 3.8.1. | Die Nichtgenehmigungsgründe | 234 |
| 3.8.1.1. | Die Zweckwidrigkeit | 234 |
| 3.8.1.2. | Die Rechtswidrigkeit | 238 |
| | 3.8.1.2.1. Generell-konkrete Planungsentscheidungen einer vorgelagerten Stufe | 239 |
| | 3.8.1.2.2. Generell-abstrakte Planungsentscheidungen und Planungsgrundsätze übergeordneter Art | 240 |
| | 3.8.1.2.3. Materielle eigene Entscheidunscheidungen des Durchführungssystems. | 248 |
| | 3.8.1.2.4. Verfahrensrecht - synoptische Darstellung des kantonalen Planungsverfahrensrechts für die Gemeinden (257-271) | 252 |
| 3.8.2. | Die sog. Beschwerde Privater im Genehmigungsverfahren | 274 |
| 3.8.3. | Die Verfahrensbeschwerde | 278 |
| 3.8.3.1. | Ausgangslage | 278 |
| 3.8.3.2. | Die Beschwerdelegitimation | 279 |
| | 3.8.3.2.1. Die Betroffenheit | 279 |
| | 3.8.3.2.2. Das Rechtsschutzinteresse - eine Skizze | 279 |
| | 3.8.3.2.3. Fallbeispiel | 282 |
| | 3.8.3.2.4. Schlussfolgerung | 284 |
| | 3.8.3.2.5. Stimmrechtsbeschwerde | 285 |
| | 3.8.3.2.6. Gewaltenteilungsbeschwerde | 285 |
| 3.8.4. | Die Nichtgenehmigung | 286 |

| | | |
|---|---|---|
| 3.9. | DAS BESCHWERDEVERFAHREN (PHASE 8) | 288 |
| 3.9.1. | Rechtsmittel gegen den Nutzungsplan auf der Ebene der Kantone und des Bundes | 288 |
| 3.9.1.1. | Vorbemerkung: Zum kantonalen Rechtsmittelverfahren | 289 |
| 3.9.1.2. | Zum Anfechtungsgegenstand | 290 |
| 3.9.1.3. | Zum Anfechtungsgrund | 292 |
| 3.9.1.4. | Zur Beschwerdelegitimation | 293 |
| 3.9.1.5. | Zum Suspensiveffekt | 298 |
| 3.9.2. | Die Stellung der Gemeinde im Nichtgenehmigungsfall | 299 |
| 3.10. | ZUM BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN (PHASEN 9 - 11) | 300 |
| ANMERKUNGEN | | 304 |
| LITERATURVERZEICHNIS | | 418 |

# 0. EINLEITUNG

## 0.1. VIER SITUATIONEN - HALBWEGS ERFUNDEN

0.1.1. In einer verhältnismäßig dicht besiedelten Region soll ein Atomkraftwerk errichtet werden. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung für die Gesamtanlage ist der Bund. Die Standortgemeinde wehrt sich zusammen mit den Nachbargemeinden und mit dem Kanton gegen die vom Bund erteilte Bewilligung. Nachdem Bundesinstanzen sämtliche rechtlichen Hindernisse, die Gemeinde und Kanton dem Bauvorhaben entgegengestellt hatten, beseitigt haben, wird unter der Devise der Demokratisierung eine eidgenössische Verfassungsinitiative lanciert. Die Errichtung von Atomkraftwerken - so die Forderung der Initianten - soll vom Bund nur bewilligt werden, wenn die betroffene Bevölkerung dem Vorhaben zustimmt.

Ist das wirklich Demokratisierung? Wie bestimmen sich die Betroffenen? Sind Energiekonsumenten, die zufälligerweise nicht in der Standortgemeinde oder deren Umgebung wohnen, nicht auch betroffen, wenn gegebenenfalls Energieknappheit eintreten sollte? Ist ein solches Vorgehen nicht geeignet, Kompetenzen des Zentralstaates zu unterlaufen? Gibt es mögliche Alternativen zum Schutz der Interessen der Betroffenen? Verlangt Demokratisierung immer Dezentralisierung?

0.1.2. 'Einen verbindlichen nationalen Raumplan zu erstellen, ist nach Raumplanungsgesetz unstatthaft'. So zu lesen in zahlreichen wissenschaftlichen und amtlichen Publikationen. Die Verwaltung des Bundes hat in Zusammenarbeit mit den Kantonsverwaltungen das sog. CK - 73 erstellt, das unzweifelhaft ein nationaler Gesamtplan ist. Obgleich er kein verbindlicher Erlaß ist, richten sich Kantons- und Bundesverwaltung in ihrer raumrelevanten Tätigkeit nach diesem Dokument. Das Volk - so wird argumentiert - hätte mit der Annahme von Art. 22$^{quater}$ BV deutlich bekundet, daß es den Schwerpunkt der Raumplanung den Kantonen überlassen wolle; diesen demokratischen Willen gelte es zu respektieren,

weshalb ein 'Gesamtplan Schweiz' verbindlich nicht erlassen werden dürfe.

Entspricht diese Auffassung den Anforderungen einer rechtsstaatlichen Demokratie? Wäre es nicht bedenklich, wenn ein solches Dokument, das weder jemals ein Kantonal- noch ein Bundesparlament gesehen hat, als Verwaltungsprogramm figurierte und in der Weise steuernd auf die Verwaltungstätigkeit von Bund und Kantonen einwirkte? Entspricht es dem überall ertönenden Ruf nach Demokratisierung der Raumplanung, wenn zentrale Steuerungsentscheidungen in vermeindlicher oder tatsächlicher Ermangelung verfassungsrechtlicher Grundlagen einfach in die Form unverbindlicher Dokumente eingekleidet und im Verwaltungsverbund zwischen Bundes- und Kantonsbeamten erstellt würden?

0.1.3. Der Gemeinderat von Oberteufen hat ein Leitbild für die Entwicklung der Gemeinde ausarbeiten lassen und dieses daraufhin auch beschlossen. Mit der Begründung, es handle sich dabei nicht um ein für die Grundeigentümer verbindliches Dokument, sondern lediglich um ein verwaltungsinternes Führungsinstrument, widersetzt er sich einem Postulat aus dem Gemeindeparlament, worin unter der Devise 'Demokratisierung der Raumplanung' die Entscheidzuständigkeit des Parlamentes für das Oberteufener Leitbild gefordert wird.

Was bedeutet hier Demokratisierung? Ist die Mitwirkung des Gemeindeparlamentes nicht erst in jenem Zeitpunkt erforderlich, in dem tatsächlich Eingriffe in die Befugnisse der Grundeigentümer in verbindlicher Weise angeordnet werden? Ist es überhaupt sinnvoll, Entwicklungsziele in einer selbständigen Entscheidungsphase zu beschließen? Kann man einen kommunalen Nutzungszonenplan oder Raumplanungsprozesse überhaupt in verschiedene Entscheidungsprozesse zerlegen? Welche politische und rechtliche Bedeutung kommt insbesondere Zielsystemen in solchen Prozessen zu? Und: Hat eine derartige Gliederung überhaupt etwas mit Demokratisierung zu tun?

0.1.4. Der Oberteufener Haus- und Grundeigentümerverband fordert un

ter der Devise 'Demokratisierung der Raumplanung' einen früheren Einbezug der Grundeigentümer in den Nutzungsplanungsprozeß. Es habe eine Öffnung des Planungsprozesses hin zu den Betroffenen zu erfolgen und betroffen von den Raumplanungsentscheidungen seien schließlich die Grundeigentümer.

Was ist von diesem Demokratisierungspostulat zu halten? Bedeutet Demokratisierung in jedem Falle Öffnung der Verwaltung hin zu Gruppen im gesellschaftlichen Bereich? Und: Wer sind eigentlich in diesem Fall die Planbetroffenen? Welche Rolle hätten etwa Mieter, Pächter, Vereine und Ortsparteien neben den Grundeigentümern zu spielen?

## 0.2. ZUR ARBEITSMETHODE

Die vier Situationen zeigen deutlich, wie kontrovers und vielfach schillernd der Begriff 'Demokratisierung der Raumplanung' ist. Gemeinsamer Nenner der verschiedenen Begriffsverwendungen ist lediglich das Postulat, daß die Betroffenen - in Anbetracht zunehmender gesellschaftlicher Komplexität vielerorts im Gefühl des 'Überfahrenwerdens', des 'Verplantwerdens' - vermehrt in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollten. Gefordert wird ganz allgemein vermehrte unmittelbare Partizipation der Entscheidbetroffenen, die sich nicht nur auf die parlamentarische, sondern - wohl in ausgeprägterer Art - auch und gerade auf die Verwaltungsebene beziehen. Ansonsten ist den verschiedenen Vorstellungen weiter nichts gemeinsam. Insbesondere der Betroffenheitsbegriff wird äußerst unterschiedlich verwendet.

Dieser wohl wirklichkeitsnah umschriebenen Ausgangslage entspricht es, wenn zunächst versucht wird, die besondere Sach- und Problemstruktur von Planungs-, insbesondere von Raumplanungsprozessen zu untersuchen. Das geschieht im ersten Kapitel. Exemplifiziert wird das Problemfeld anhand des inzwischen vom Volk am 13. Juni 1976 abgelehnten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 14. 10. 1974 (RPG). Die Ausführungen behalten trotz dieser Ablehnung für ein nächstes Gesetzesprojekt,

m. E. aber auch für die Organisation raumpolitischer Prozesse in Nachbarstaaten mit ähnlich föderalistischer Struktur wie die Schweiz Gültigkeit.

Sach- und wirklichkeitsnah soll anschließend im 2. Kapitel dargelegt werden, was unter Demokratisierung der nunmehr in ihrer Sachstruktur erhellten Raumplanungsprozesse verstanden werden könnte. Dabei werde ich Fragen aufgreifen, die in der allgemeinen Demokratisierungsdiskussion m. E. vielfach zu kurz kommen. Es handelt sich vornehmlich um Vorfragen, wie sie realistische Strategien für die Demokratisierung politischer Systeme stellen sollten. Im Zentrum steht dabei die - in politischen und rechtlichen Diskussionen vielfach stillschweigend als positiv beantwortet vorweggenommene - Frage nach der Demokratisierbarkeit unserer raumpolitischen Systeme unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen.

Im 3. Kapitel soll schließlich versucht werden, ein praktikables institutionelles Modell für die Demokratisierung der kommunalen Nutzungsplanung zu formulieren. Die Gemeinde wird immer mehr zum Brennpunkt gesellschaftlicher Konflikte. Sie erlebt auch im Rahmen landesweiter Demokratisierungsbestrebungen derzeit eine eigentliche Renaissance. Auch hier gilt es, realistisch zu bleiben und insbesondere politische und rechtliche Rahmenbedingungen von Demokratisierungsstrategien von Anfang an mitzubedenken. Es gilt, die allgemeinen Überlegungen der Kapitel 1 und 2 auf ein konkretes Problemfeld anzuwenden.

Die eingangs gestellten Fragen werden in den drei Kapiteln sukzessive beantwortet werden.

# 1. PLANUNGSWISSENSCHAFTLICHE UND PLANUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

## 1.1. FRAGESTELLUNG

Elemente einer staats- und verwaltungsrechtlichen Partizipationslehre sowie ein praktikables Organisationsrechtsmodell für die kommunale Nutzungsplanung lassen sich nur entwickeln, wenn zunächst nach den besonderen Charakteristika von Raumplanungsprozessen gefragt wird. Am Bild traditioneller Eingriffsverwaltung und an einer dogmatischen Trennbarkeit von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug orientierte Partizipationsmodelle lassen sich nicht auf staatliche Planungsprozesse übertragen [1]. Allgemeine Demokratisierungspostulate, die im Kern ohne Ausnahme auf eine vermehrte Ausrichtung staatlichen Handelns an die Bedürfnisse aller hiervon Betroffenen ausgerichtet sind, lassen sich zudem nicht nach einem, von den jeweiligen Sachstrukturen unabhängigen Modell konkretisieren und zu rechtlich praktikablen Regelungen verdichten. Demokratisierungsstrategien müssen zwar in ihren Grundsätzen von einheitlichen Modellelementen ausgehen - eine solche wird auch in dieser Arbeit ansatzweise zu entwickeln sein (2.). Aber mir scheint gerade in der mangelnden sachspezifischen Differenzierung mancher Modelle [2] der Grund für den vielfach berechtigten Vorwurf mangelnder Praktikabilität zu liegen, wie er von grundsätzlichen Demokratisierungsgegnern vorgebracht wird. Ich versuche, diesem Einwand zu entgehen, indem ich in diesem Kapitel anhand des Entwurfes zum Raumplanungsgesetz frage, auf welcher Stufe im Prozeß durchgehender Planung welche, einander in welcher Weise zugeordnete Planungsentscheidungen welchen Inhalts überhaupt gefällt werden müssen, und welche Auswirkungen sich daraus für welche Bürgergruppen ergeben. Erst wenn darüber Klarheit besteht, kann sinnvollerweise nach adäquaten Partizipationsformen an unterschiedlichen Planungsentscheidungen gefragt werden.

In diesem Sinne fragen wir zunächst nach gemeinsamen und je politischem Standort unterschiedlichen Elementen eines allgemeinen Planungsbegriffs, um den dem Raumplanungsgesetz zugrunde liegenden Planungsbegriff zuzuordnen. Zweck dieses ersten Abschnittes ist es, Stellenwert, Möglichkeiten und Funktionsweise staatlich veranstalteter Raumplanung

unter den gegenwärtigen boden- und planungsrechtlichen Bedingungen allgemein zu ermitteln. Damit soll von Anfang an der Bezugsbereich möglicher raumpolitischer Partizipation abgesteckt werden (1.2.). In den folgenden Abschnitten fragen wir nach der Strukturordnung von Raumplanungsprozessen, wobei der Zentralismusproblematik (1.3.), der detaillierten Stufenordnung im RPG anhand einer Prozeßskizze (1.4.) sowie der Frage nach wiederkehrenden Entscheidfiguren innerhalb einzelner Planungsstufen (1.5.) besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Zweck dieser Abschnitte ist, Anhaltspunkte für eine Ausgestaltung des Planungsverfahrensrechts zu gewinnen, welche primär an planungstheoretischen und planungspraktischen und damit an sachspezifischen Gesichtspunkten orientiert ist. Auf diese Weise wird eine adäquate Umschreibung von Rechtsnatur und Inhalt von Nutzungsplan, kantonalem Gesamt- und Teilrichtplan sowie von Bundesplanungsentscheidungen möglich. Aufgrund dieser Ermittlungen wird im letzten Abschnitt versucht, eine Typologie von je unterschiedliche Maßnahmen auftretenden Betroffenheiten anhand der spezifischen Wirkweise und des besonderen sozialen Wirkungsradius solche Maßnahmen zu ermitteln. Darauf bauen die im 2. Kapitel theoretisch und praktisch zu entwickelnden Elemente einer Partizipationslehre auf.

## 1.2. ZUM BEGRIFF RAUMPLANUNG - STELLENWERT, MÖGLICHKEITEN und FUNKTIONSWEISE STAATLICHER PLANUNG

### 1.2.1. Zum staatlichen Planungshandeln, Verschiedene Planungskonzeptionen - gemeinsame Entscheidungsstufen

Bei aller Bedeutung einer auf Raumplanungsprozesse ausgerichteten Betrachtungsweise für diese Arbeit rechtfertigt sich zu Beginn ein Blick auf die allgemeine Planungslehre. Einsichten über Stellenwert, Möglichkeiten und Funktionsweise staatlicher Raumplanung lassen sich insbesondere aus einer Auseinandersetzung mit der allen Planungsprozessen eigenen Stufenfolge nacheinander abzuwickelnder Entscheidungsprozesse und mit drei typisierbaren Konzeptionen politischer Planung gewinnen.

Bevor auf diese beiden Gesichtspunkte einzugehen ist, soll aufgrund einiger in der Literatur vorgetragener Definitionen zu umschreiben versucht werden, was gemeinhin als Planungsprozeß verstanden werden kann.

1.2.1.1. Planung: Definitionselemente

In der planungswissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Versuche, das Wesen der Planung auf prägnante Kurzformeln zu bringen. In der im folgenden wiedergegebenen Auswahl sind insgesamt die einschlägigen deskriptiven Definitionselemente enthalten:

Unter "Planungspolitik" versteht KLAGES "eine Handlungs- und Entscheidungslehre ..., ... die eine rationale Orientierung im Hinblick auf die Frage ermöglicht, mit welchen Zielen und von wem auf wessen Kosten geplant werden soll. 'Politik' bedeutet hier ... die wissenschaftlich angeleitete Praxis eines Handelns, das Realismus- und Vernunftsgesichtspunkte auf eine zukunftshaltige Formel zu bringen versucht, ohne irgendeiner 'Ideologie' zum Opfer zu fallen." [3] Nach SAND kann man Planung auffassen als "einen organisierten, auf rationaler Anwendung des menschlichen Wissens aufbauenden Versuch ..., der auf die Auswahl der bestmöglichen Alternativen zur Erreichung spezifischer Ziele ausgerichtet ist" [4]. Im Gegensatz zum Plan, der als Dokument "die Zukunft apriorisch festlegt" [5] ist Planung eine "Funktionsweise der politischen ... Willensträger im Rahmen eines antizipierten Ziel-Mittel-Schemas, das schriftlich fixiert sein kann und durch eine willensmäßig bewußte Beeinflussung des Ablaufs bestimmt wird" [6]. Bemerkenswert konzentriert definiert FRIAUF: "Planung beruht auf einer Analyse der in der Gegenwart sichtbaren Gegebenheiten und Entwicklungen und zielt ab auf eine Aktion, die diese auf der Grundlage wertender Entscheidungen in der zeitlichen Dimension der Zukunft lenkend beeinflussen soll." [7] Sie ist "eine auf Realisierung gerichtete, methodisch rationalisierte Antizipation der Zukunft, die auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens zu einem systematischen Entwurf eines politischen Handlungsmodells als Vorbereitung für künftige Entscheidungen führt." [8] Bei KAISER, einem der Ahnherren der rechtswissen-

schaftlichen Planungsdiskussion, der dieser im allgemeinen planungsfeindliche Klima der Mitte 60er Jahre entscheidende Impulse verlieh ("der Plan ist die Verortung der Utopie") [9], bricht die für jene Zeit keinesfalls selbstverständliche Erkenntnis durch, daß Planung die Wahlmöglichkeiten staatlicher Handlungsträger erweitere und zu einem Zuwachs realer Freiheit führen könne [10]. Allerdings kann dieser "Entscheidungsfreiraum politische Handlungsträger" nach Verabschiedung grundlegender Teilentscheidungen auch in gefährlicher Weise eingeschränkt werden [11], wenn man mit WAGENER unter öffentlicher Planung "jede auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhende, methodisch erarbeitete und koordinierte Festlegung zukünftigen komplexen Handelns von Regierung und Verwaltung" [12] versteht.

Diese präjudizierende Wirkung versucht bezeichnenderweise der Präsident des Berliner Abgeordnetenhauses mit seiner Planungsdefinition abzuschwächen: "Planung ist die systematische Vorbereitung von Entscheidungen und Entscheidungsalternativen über mittel- oder längerfristige sach-politische Ziele und der darauf ausgerichteten Maßnahmen auf breiter Wissensbasis." Politische Planung bezwecke, "den Handlungsspielraum der Politik zu erweitern" [13]. Auch LUHMANN versucht in diesem Sinne abzugrenzen: Zwar sei "nicht jedes Vorausdenken und ... Vorbereiten, jede Überlegung künftigen Handelns" schon als Planung zu bezeichnen [14]. Aber die Planung beinhalte auch nicht die Entscheidung selbst: Prägnante Konturen erlangt der Begriff erst, wenn man "auf die Zweistufigkeit eines planmäßigen Entscheidungsvorgangs abstellt. ... Planen ist Festlegen von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen. ... Planen heißt über Entscheidungen entscheiden." Und: "Planung strukturiert spätere Entscheidungsstrukturen mehr oder weniger stark, nimmt aber die konkrete Entscheidung über die Handlungen nicht vorweg. (...) Von Planung spricht man nur, wenn es sich um die Definition eines Entscheidungsproblems und um die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung handelt." [15] Zu einer vergleichbaren Umschreibung gelangt SCHNEIDER, der unter dem "Zeichen" Planung "weder das bloße Reflektieren künftiger Entwicklungen ohne Orientierung an Zielen und Wertvorstellungen, noch die Festlegung von Zielen und Maßnahmen zu einem 'Plan' ohne vorherige kritische

Analyse des Handlungsfeldes und der Entwicklungsmöglichkeiten", noch "die politische Entscheidung über Zieldimensionen ohne die Festlegung zielkonformer Maßnahmen", sondern "die Vorbereitung von Entscheidungen durch umfassende Informationen über Zieldimensionen und durch kritische Analyse der Handlungsmöglichkeiten" versteht. "Planung ist ... nicht identisch mit Entscheidung, sondern eine Methode der Entscheidvorbereitung. Sie kalkuliert und bewertet die Konsequenzen alternativer Handlungsmöglichkeiten oder alternativer Umweltbedingungen bzw. sie deckt die realen Implikationen bestimmter Ziele auf und begründet dadurch eine Basis für die Entscheidung." Sie begründet die notwendige Basis "für die Koordination der Einzelentscheidungen und sie trägt ... letztlich zur Rationalisierung der Entscheidungen wesentlich bei, da sie Möglichkeiten und Perspektiven bewußt macht, das Feld möglicher Handlungen abgrenzt und die Sicherheit des Handlungserfolges ermöglicht." [16]

Diese Versuche, Planung definitorisch auf den Bereich der Entscheidvorbereitung zu beschränken, befriedigen bei aller Richtigkeit anderer Elemente in den eben vorgetragenen Definitionen nicht. Planung beinhaltet Entscheidvorbereitung und Entscheidung: Zuzustimmen ist der prägnanten Definition von ADERHOLD: "Planung ist ein Prozeß, in dem frühzeitige Entscheidungen über späteres Verhalten gründlich vorbereitet und getroffen werden, wobei diese Entscheidungen durchaus auch vorläufigen Charakter haben können. Wichtig ist ..., daß die Entscheidung nicht auf die Planung folgt, sondern ihr wichtigstes Begriffsmerkmal ist." [17] Mit der 'planungspraxeologischen' Umschreibung von BÖHRET kann diese Kontroverse als vorläufig beigelegt betrachtet werden: "Planung ist gedankliche, zukunfts und ziel-mittel-orientierte Tätigkeit, durch die politische Entscheidungen vorbereitet, expliziert und in der Form von Vollzugsanweisungen zur Realisierung ausgewählter Alternativen durchgesetzt werden sollen." [18]

Wie BÖHRET u. a. [19] unterstreicht auch eine Definition von SCHMIDT-WERTHERN das Prozeßhafte von Planungsvorgängen: "Planung ist ein iterativ(er) Prozeß", der in jeder Phase, insbesondere auch "während

der Implementierungsprozesse auf ständige Informationsgewinnung gegründet sein muß." [20]

Entscheidungstheoretisch definieren wir aufgrund der angeführten Umschreibungsversuche Planung als verfahrensrechtlich in wohlunterscheidbare Stufen gegliederten Entscheidungsvorgang, in dem aufgrund allen verfügbaren Analysewissens und als alternativ ausgewiesener Handlungsvarianten die Lösung zukünftiger komplexer Probleme unter optimaler Koordination und rationaler Kontrolle sachlich und zeitlich auseinanderfallender Einzelmaßnahmen in der Weise erfolgen soll, daß bei allen Teilentscheidungen trotz ihrer wechselseitigen Verknüpfung ein möglichst großer Entscheidungsspielraum offengehalten wird.

### 1.2.1.2. Planung: ein in unterscheidbare Entscheidungsstufen gegliederter Problemlösungsprozeß

Jeder vollständige Planungsprozeß gliedert sich in folgende fünf nacheinander abgewickelte und inhaltlich aufeinander abgestimmte Entscheidungsstufen: Analyse, Zielbündelentscheidung, Mittelentscheidung, Programmierung und Implementierung. [21] Im folgenden nicht verselbständigt wird die Feed-back-Phase. Unter diesem Titel behandelte Kontrollprobleme [22] treten in und zwischen allen Planungsstufen auf [23]. Bei Prozessen rollender Planung kommt die Funktion permanenter Kontrolle vornehmlich der Analysephase zu, die als durchgehender, alle Stufen begleitender Prozeß auszubauen ist.

#### 1.2.1.2.1. Die Analyse

- Das inskünftig nach bestimmten Zielen zu gestaltende Problemfeld ist in seinem Ist-Zustand möglichst differenziert zu erfassen. Es müssen Entwicklungstrends eingefangen werden, wie sie ohne Einsatz neuer Gestaltungsmittel eintreten würden. Dabei geht es nicht darum, das Problemfeld bloß zu beschreiben. Vielmehr muß anhand empirischer Materialien bereits in diesem Stadium versucht werden, solche Ursachen und Wirkungszusammenhänge [24] zu ermitteln, die für eine nach Maßgabe der

Planungsziele z

erfolgende Entwicklungssteuerung von zentraler Bedeutung sein dürfte. Je nachdem, ob man solche Wirkungszusammenhänge bereits in dieser Analysephase erkannt und herausgearbeitet hat, werden die später eingesetzten Steuerungsmittel Wirksamkeit entfalten [25]. Analysieren bedeutet nicht, irgendwelche oder gar alle Ursachen und Wirkungszusammenhänge in einem sozialen Problemfeld zu ermitteln: soziale Totalität läßt sich nicht erfassen. Sinnvoll analysierbar sind nur Ausschnitte der sozialen Wirklichkeit, welche nach Maßgabe des Veränderungswillens [26] ausgewählt werden. Dieser hängt wiederum von den Planungszielen ab, die im einzelnen aber erst in der darauffolgenden Planungsstufe aufgrund der Ergebnisse der Analyse festgelegt werden. Das ist das Dilemma der bei jeder Analyse notwendigen teilweisen Vorwegnahme von Zielentscheidungen. Ein Vorausstellen der Zielbereichsstufen vor die Analysestufen würde sich gleichwohl nicht rechtfertigen, weil für die Entscheidungen über realistische und erreichbare Zielsysteme eine vorgängige Analyse unabdingbar ist.

Im Interesse einer auch für den Laien verständlichen Einsicht in diesen Zusammenhang werden mit der Analyse betraute Sozialwissenschafter gut daran tun, ihrer Untersuchung die von ihnen zugrunde gelegten allgemeinen Zielsetzungen explizit formuliert voranzustellen, um ihre Ergebnisse allgemein kontrollierbar [27] zu machen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß dem Planungsprozeß von Anfang an der sich spätestens bei der Durchführung auswirkende Mangel anhaftet, daß die Ziele aufgrund 'falscher' Vorstellungen über die Wirklichkeit entstanden; 'falsch', weil unter anderen Zielvorstellungen erhoben, als die im Entscheid über die verbindlichen Planungsziele tatsächlich ausgewählten. Die Wirklichkeit 'reagiert' anders auf die Planungsmaßnahmen, als man erwartete. Für die Zielrealisierung bedeutsame Prozesse wurden bei der Analyse nicht in Rechnung gestellt.

1.2.1.2.2. Entscheid über das künftig zu verwirklichende Planungszielbündel

Aufgrund der Analysebefunde werden nunmehr verschiedene und alternative

Zielsysteme entwickelt, von denen schließlich eines als für die zukünftigen Planungsstufen maßgebliches ausgewählt wird. An den Zielbündelentscheid werden allgemein folgende Anforderungen gestellt:

Das Zielbündel muß konsistent [28] sein. Werden einander widersprechende Ziele in einunddasselbe Zielsystem eingebunden, so ist über den auftretenden Zielkonflikt klar zu entscheiden, damit er nicht in einer späteren Stufe aufbricht und von einem hiezu nicht berufenen Entscheidträger bewältigt werden muß. Klare Prioritäten fördern Rationalität und Transparenz des Planungsprozesses. Konsistenz bedeutet aber auch Abgestimmtheit mit solchen Planungszielen, die vom gleichen oder von einem übergeordneten Planungsträger in einer sachlich der jeweiligen Planungsmaterie neben- oder übergeordneten Materie zu entscheiden sind. Solche Planzielvorgaben bilden einengende Restriktionen am Feld möglicher Zielsysteme.

Das Zielbündel muß realistisch sein. Das bedeutet dreierlei: Es darf nicht im Bereich abstrakter Utopie verharren, sondern muß zur 'konkreten Utopie' [29] verdichtet werden. Die Umschlagstellen der analysierten Wirklichkeit zu den Planungszielen müssen erkennbar sein. Das besagt vorerst noch nichts über die Spannweite zwischen Zielen und derzeitiger Wirklichkeit. Es bedeutet nur, daß von der Brücke in die 'alternative Zukunft' nicht nur Himmelsrichtung und jenseitiger Brückenkopf, sondern auch der diesseitige Aufhänger und die Art der Konstruktion bekannt sein sollen. 'Realistisch' meint zum zweiten: mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreichbar. Vielversprechende Leerformeln reichen trotz ihrer möglichen Integrationsfunktion nicht aus. Und: Wo aus verfassungsmäßigen Gründen generell nur eine indikative Planung zulässig ist, sind alle jene Zielbündel unrealistisch, die sich aus Gründen unzureichender Anreize nur mittels imperativer Planungsinstrumente durchsetzen lassen. [30] Unrealistisch in diesem Sinne wäre etwa jenes Zielbündelelement, das in einem derzeit 5000 Einwohner zählenden Dorf inskünftig eine Beschränkung der Bauzone auf 3000 Einwohner vorsähe. Die Rückzonung und die in deren Gefolge anfallenden Entschädigungsleistungen mögen allenfalls noch tragbar sein. Mit freiheitlichen Mitteln nicht realisierbar

aber wäre die zwangsweise Ausweisung der 2000 'überzähligen' Einwohner, weil sie die verfassungsmäßig garantierte Niederlassungsfreiheit [31] in unzulässiger Weise beschränken müßte.

Mit dem Erfordernis der Erreichbarkeit zeigt sich der Zusammenhang von Ziel- und Mittelentscheidungen: Das Feld möglicher Zielbündel wird durch die zur Verfügung stehenden Planungsmittel eingeschränkt. Die generell zur Verfügung stehenden Mittel werden ihrerseits durch den Grad der Autonomie [32] gesellschaftlicher Prozesse von staatlicher Einflußnahme definiert. Realistisch sind Zielbündelelemente ferner nur dann, wenn sich der Entscheidträger der davon ausgelösten Folgeprobleme [33] in anderen gesellschaftlichen Bereichen bewußt und selbst in der Lage ist, sie in angemessener Form zu bewältigen. So kann eine Zielentscheidung über die Rückzonung von eingezontem Bauland nur fällen, wer die finanziellen Mittel für allenfalls notwendige Entschädigungen bereitstellen kann.

Der Zielbündelentscheid hat im Bewußtsein alternativer Entscheidungsmöglichkeiten [34] zu erfolgen. Vor der Entscheidung muß der Zielbereich möglichst systematisch ausgeleuchtet werden, um andere Zielkombinationen zu prüfen und bewußt auszuschließen. Mit dem Zielbündelentscheid legt sich der Handlungsträger für einunddenselben Planungsprozeß unwiderruflich [35] auf eine Variante fest, die für alle nachfolgenden Entscheidungsstufen bindend sein muß, will der Planungsprozeß überhaupt wirksam werden. Das wiederum bedingt, daß er ein Mindestmaß an Flexibilität und Offenheit für eine Berücksichtigung unvorhergesehener Entwicklungen aufweist.

Der Zielbündelentscheid ist kein Implementierungsentscheid [36]. Von diesem unterscheidet er sich dadurch, daß er keine konkreten und detaillierten, sondern mehr oder weniger abstrakte, auf das ganze Problemfeld bezogene Inhalte aufweist. Er kann nicht als Summe aller Implementierungsentscheidungen betrachtet und gewissermaßen 'nachgeliefert' werden, wenn der Planungsprozeß abgeschlossen ist. Anstelle der Gestaltungsfunktion träte in diesem Falle die Rechtfertigungsfunktion. Diese Gefahr dürfte im Bereich kantonaler und eidgenössischer Raumplanungsprozesse bestehen,

sofern sie sich bloß als Additionen bereits bestehender kommunaler Raumordnungen verstehen.

Wo eine Zieldiskussion nicht stattfindet, muß angenommen werden, das Zielsystem sei in den Grundelementen bestehender Ordnungen vorgegeben und der Planungsprozeß bezwecke lediglich die Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit [37].

1.2.1.2.3. Entscheid über die zielkonformen Mittel

Nach Abschluß der Zielentscheidungsphase muß über die zur Erreichung der Ziele einzusetzenden konkreten Gestaltungsmaßnahmen entschieden werden. Dabei stellen sich auf zwei Ebenen Probleme: Die Ziel-Mittel-Relation und die Mittel-Mittel-Relation.

Die eingesetzten Mittel müssen in ihrer Gesamtheit derart zusammenwirken, daß sie die gesteckten Ziele auch tatsächlich erreichen können [38]. Ihre Zweckmäßigkeit hängt davon ab, ob die zu Beginn des Planungsprozesses angestellte Analyse tatsächlich solche soziale Wirkungszusammenhänge und Entwicklungsursachen erfaßt hat, auf die die Planungsmittel auch angesetzt werden können. Ist dies nicht der Fall, so werden die Mittel ohne Zielwirksamkeit bleiben. Im Rahmen dieser allgemeinen Anforderung bleibt es gerade wegen der aus Flexibilitätsgründen gebotenen Offenheit von Planungszielbündeln eine Wertungsfrage, welche Planungsmittel in Anbetracht der Besonderheiten der jeweiligen Materie als zweckmäßig zu bezeichnen sind.

Bekanntlich hat die Wahl der Mittel auch eine Rückwirkung auf die Inhalte der jeweiligen Planungsziele [39]. Bei quantifizierten Zielerreichungsbeiträgen der in Betracht gezogenen Maßnahmen läßt sich jedenfalls die quantitative, allenfalls sogar die qualitative Varietät der Wirksamkeit von Zielentscheidungen je unterschiedlicher Zielerreichungsquotient rechnerisch darstellen [40]. Im Interesse einer Verfolgung gleicher, einheitlich für alle Untereinheiten geltenden Zielbündel legen daher zentrale Planungsträger

oft auch Grundsätze über die einzusetzenden Mittel [41] fest. Der blinde Glaube an wertneutrale Ziel-Mittel-Relationen kann bei getrennter Zuständigkeit - etwa im Verhältnis Kanton - Gemeinde - einen schleichenden Zentralisierungseffekt [42] zur Folge haben: Wenn feststeht, daß kein noch so zuverlässiges Deduktionsverfahren aus vorgegebenen Zielsystemen einzig richtige Mittel hervorzaubern kann, wird das Ziel-Mittel-Problem zum Problem des Organisationsrechts, wo es als Interpretationskompetenzproblem [43] wieder erscheint: Die allgemeine Erfahrung spricht dafür, daß sich Interpretationskompetenzen - ohne entsprechende Gegenmaßnahmen - bei demjenigen Entscheidungsträger ansiedeln, der über mehr Ressourcen verfügt. Das sind aber oft die Zentralinstanzen.

Wegen der Komplexität der zu gestaltenden Planungsfelder wird es wohl nur selten genügen, eine einzige Maßnahme vorzusehen. Ein Paket verschiedener in bestimmter Weise zusammenwirkender Maßnahmen [44] erfordert Widerspruchsfreiheit und Konsistenz: Arbeitsplatzbeschaffungsprogramme können ebensowenig Exportförderungsmaßnahmen bei gleichzeitiger Hochzinspolitik vorsehen wie regionale Entwicklungsprogramme Industriezonen ohne entsprechende Verkehrsträger oder Wohngebiete.

Zur Überprüfung von Ziel-Mittel- und Mittel-Mittel-Relationen hat die Planungswissenschaft zahlreiche Methoden und Planungstechniken [45] entwickelt. Diese sind bei hochgradig technischen und quantifizierbaren Planungsprozessen als Hilfsmittel einzusetzen; dabei ist aber Methodenpluralismus zu sichern. Solche Methoden können jedoch niemals politische Wertungen der zuständigen Entscheidungsträger ersetzen.

1.2.1.2.4. Programmierung

Stehen Ziele und Maßnahmenpakete fest, so müssen zeitlich, örtlich, sachlich und zuständigkeitsmäßig genaue Aktionsprogramme erstellt werden [46]. Wann soll welcher Funktionsträger die beschlossenen Maßnahmen unter Beobachtung welcher Verfahrensgrundsätze und unter Beizug welcher Personengruppen auf den Planungsbereich ansetzen, darin imple-

mentieren oder durchführen?

Hier ist die in dieser Arbeit besonders interessierende Frage der Partizipation der Planungsbetroffenen an verschiedenen Phasen der Implementierungsstufen zu entscheiden: Vorschlagsrechte, Anhörungsrechte, Mitbestimmungsrechte und Beschwerderechte müssen im Rahmen vorgefundener oder neu zu schaffender Verwaltungsstrukturen je Planungsstufe institutionell festgelegt werden. Im Raumplanungsprozeß nach RPG treten Programmierungsentscheidungen über die Organisation der Implementierung nicht vor jedem Raumplanungsprozeß neu auf. Sie sind nach der hier vertretenen Auffassung anläßlich der Konstituierung der verschiedenen Planungsträger für alle Implementierungsverfahren in gleicher, möglichst detaillierter Weise zu treffen.

1.2.1.2.5. Implementierung [47]

Jeder Planungsprozeß findet seinen Abschluß und eigentlichen Zweck darin, daß die Planungsmittel nach Maßgabe des Aktionsprogramms durchgeführt, implementiert werden. Zeitigen sie die in den Zielsystemen formulierten Wirkungen, so weist die Feed-back-Überprüfung [48] einen positiven Befund auf. Andernfalls liegt entweder in der Wahl der Ziele selbst, in der Wahl der Mittel oder in der Programmierung eine Fehlleistung und an der entsprechenden Stelle ist eine Korrektur vorzunehmen [49].

Im RPG wird der Begriff "Durchführung" (Art. 25 Titel) nicht im Sinne von Implementierung verwendet. Dort bezeichnet er einmal einen integralen, alle hier angeführten Planungsphasen durchlaufenden Planungsprozeß, an dessen Ende der rechtskräftige Nutzungsplan steht, und den die Durchführungseinheit abzuwickeln hat. Durchführungseinheit oder Durchführungsstufe meint daher in dieser Arbeit der im Prozeß vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden an letzter Stelle tätigwerdenden, 'untersten' Planungsträger. Als Durchführung faßt das RPG unter dem 2. Kapitel auch die in Art. 31 ff. angeführten Maßnahmen zur Durchführung der Nutzungspläne auf [50]. Darauf gehen wir in dieser Arbeit jedoch nicht ein.

Für den Bereich des Raumplanungsrechts werden wir im folgenden einen von diesem allgemeinen abweichenden, besonderen Implementierungsbegriff verwenden. Darunter soll jener Verfahrensabschnitt verstanden werden, der zwischen der Zielbündelentscheidung und der Entscheidung über einen Raumplan abzuwickeln ist. Dieser Prozeß besteht in der Implementierung der abstrakten Zielbündel auf die entsprechende Raumwirklichkeit über eine Konfrontation der einzelnen Zielbündelelemente mit den zielrelevanten Raumwirklichkeitsfaktoren.

1.2.1.2.6. Beitrag der allgemeinen Phasenlehre für die Fragestellung

Mit der Darstellung dieses allgemeinen fünfphasigen Grundmusters von Planungsprozessen wird es möglich, die einzelnen Phasen raumpolitischer Prozesse zuverlässiger auseinanderzuhalten und als Erscheinungsformen allgemeiner Handlungsabläufe zu erkennen. Für diese Arbeit unmittelbare Bedeutung werden dabei Erkenntnisse über Anforderungen an Zielbündelentscheidungen haben. Wenngleich wir unter 1.5. für Raumplanungsprozesse ein vierphasiges, vom allgemeinen abweichendes Grundmuster vorschlagen werden, verdanken wir dieser allgemeinen Planungslehre auch eine für die praktische Anwendung des Raumplanungsgesetzes wohl entscheidende Erkenntnis: Ein vertikal gegliedertes Planungssystem, dessen Planungsleistungen erst durch das Zusammenwirken zentraler und dezentraler Planungsträger zustande kommen, muß sich nicht dadurch auszeichnen, daß insgesamt nur ein Planungsprozeß stattfindet, der auf zentrale und dezentrale Planungsträger verteilt abläuft. Das Bild, wonach der Bund für die Zielbündelentscheidung, der Kanton für die Auswahl der einschlägigen Planungsmittel sowie für die Programmierung und die Gemeinden für die Implementierung zuständig wären, ist für das dem RPG zugrunde gelegte System im Gegenteil eindeutig falsch.

Die zugrunde gelegte föderalistische Lösung findet ihre Begründung im direkten Bezug von Stufenautonomie und zusammenfallender Zielbündel-Mittel- und Implementierungszuständigkeit. Ein Höchstmaß an relativer Autonomie der einzelnen Planungsstufen und deren bestmögliche Sicherung

vor praktischen Zentralisierungsentwicklungen liegt darin, daß jede Stufe für ihre Planungsaufgaben einen vollständigen Planungsprozeß abwickelt. Damit wird der Gefahr begegnet, daß übergeordnete Planungsstufen über extensive Auslegung von Zielinterpretationskompetenzen [51] unzulässigerweise in Befugnisse nachfolgender Planungsstufen eingreifen. Richtigerweise sind ihre detaillierenden Planungsinhalte für die Steuerung der Gesamtentwicklung ohne Belang. Das Organisationsrecht sieht daher dezentrale Planungsträger vor. Liegt einem Planungssystem der Grundsatz höchstmöglicher Autonomie der untergeordneten Gemeinwesen zugrunde [52], so ist für jede Stufe ein Aufgabenbereich vorzusehen, den diese von der Zielbündelentscheidung bis hin zur aufgabenkonformen Implementierung in einem stufeneigenen Planungsprozeß bewältigen sollen. Die übergeordneten Stufen setzen für den Planungsprozeß nachgelagerter Einheiten lediglich verbindliche Rahmenbedingungen fest. In diesen Grenzen entscheidet das Subsystem grundsätzlich autonom. Übergriffe 'von oben' sind für eine effiziente und korrekte Plandurchführung nicht erforderlich. Für die Erfüllung tatsächlich übergeordneter Aufgaben ist durch objektiv festgelegte Inhalte übergeordneter Planungsstufen und durch darauf bezogene Verfahren zur Rückkoppelung nachgelagerter Planungen gesorgt.

Die Skizzen gemeinsamer entscheidtheoretischer Merkmale von Planungsprozessen hat auch gezeigt, daß das Feld möglicher Zielbündelentscheidungen nicht in jedem Fall völlig offen ist. Je Bereich und Stufen treten unterschiedliche Restriktionen auf: Das Erfordernis der Konsistenz verlangt eine Abstimmung mit anderen Planungszielen des gleichen oder anderer Planungsträger. Das Erfordernis der Realisierbarkeit restringiert den Zielbereich durch die generell zur Verfügung stehenden Mittel; diese ihrerseits hängen wesentlich davon ab, welche raumbedeutsamen gesellschaftlichen Prozesse ein Planungsträger überhaupt beeinflussen kann.

Solche Restriktionen sind für den Stellenwert raumpolitischer Partizipation in zwei Richtungen von Bedeutung: einmal bestimmen sie den Spielraum zulässiger Zielsetzungen für die Raumplanung auf den verschiedenen Planungsstufen: Sie schließen beispielsweise aus, daß solche Partizi-

pationsbestrebungen auf Gemeindeebene unmittelbar erfolgreich sein können, die auf eine Vergrößerung des kantonal ausgeschiedenen Siedlungsgebiets abzielen oder die über den kommunalen Nutzungsplan den Verlauf einer Nationalstraße zu beeinflussen suchen. Zum anderen begrenzen sie den möglichen Zielbereich des derzeit zur Raumplanung eingesetzten raumpolitischen Gesamtsystems [53] insgesamt, weil dieses nicht alle raumrelevanten Entscheidungen steuern kann. Die verfassungsmäßige Garantie des Bodenprivateigentums [54] verlangt, daß ein Teil der raumrelevanten Entscheidungen weiterhin den Grundeigentümern zusteht.

Diesen begrenzten Handlungsspielraum unserer raumpolitischen Handlungsträger darzulegen, der aus dem gegenwärtigen Stand des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft hervorgeht, ist Aufgabe der folgenden Ausführungen.

### 1.2.1.3. Drei Konzeptionen für einen Begriff politischer Planung (Skizz

#### 1.2.1.3.1. Einteilungskriterium

Ausgangspunkt ist die traditionelle Frage nach dem gegenseitigen Verhältnis von Staat und Gesellschaft [55]. Um den instrumentalen Charakter jener Wirkungseinheit, die herkömmlich als Staat bezeichnet wird, besser zum Ausdruck zu bringen und von Anfang an jegliche Assoziation mit einer normativen Identität von Staat und Gesellschaft zu vermeiden, wählen wir für den Begriff 'Staat' den analytischen Begriff 'politisches System'. Darunter versteht man jene aus dem Zusammenwirken verschiedenster Entscheidträger analytisch von der übrigen Gesellschaft unterscheidbare Wirkungseinheit, die in der Lage ist, nach bestimmten Verfahren für alle übrigen Bereiche der Gesellschaft verbindliche Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen [56]. Den dieser Begriffsbildung von Politikwissenschaftern zugestandenen "Vorteil einer bedeutend leichteren und effektiveren Operationalisierung" [57] scheint sich neuerdings auch die Staatsrechtslehre zu eigen zu machen [58].

Einteilungskriterium für die unterschiedlichen Konzeptionen politischer Planung soll die Qualität möglicher Zielsetzungen politischer Planung in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft [59] sein. Ist der Zielbereich offen oder geschlossen, orientiert er sich an einer als gegeben betrachteten Gesellschaft, deren Identität zu bewahren ist oder an Leitbildern, die über den heutigen Zustand einer Gesellschaft hinausweisen? Wir fragen danach, in welchem Maße die Gesellschaft zur Disposition des politischen Systems steht [60]. Wir fragen nach dem vom Planungskonzept antizipierten Ausmaß relativer Autonomie gesellschaftlicher Subsysteme [61] gegenüber dem politischen System.

1.2.1.3.2. Konzeption I

Planung bezweckt die Wiederherstellung des natürlichen Laufs der Dinge durch punktuelle Eingriffe des politischen Systems in die Gesellschaft nach einem koordinierten Eingriffsplan. Der Zielbereich wird eingeschränkt durch naturhaft gegebene Wesensmerkmale [62] der beplanten gesellschaftlichen Bereiche und durch technische Sachgesetzlichkeiten [63]. Planung bezweckt eine verstärkte Integration und Homogenisierung [64] der Gesellschaft. Wegen ihrer rational weitgehend unkontrollierbaren Orientierung an einer wie immer konkret definierten Natur der Sache kann Planung nach diesem als konservativ [65] zu charakterisierenden Konzept leicht zum bloßen Führungs- und Loyalitätssicherungsinstrument [66] degradieren. In Ermangelung einer auf Ursachen und soziale Wirkungszusammenhänge eingehenden Ausgangsanalyse [67] des Planungsfeldes führt sie - wenn überhaupt - oft zu widersprüchlichen Planungsleistungen. Diese "Rationalitätssperren" [68] und eine "prinzipielle Abstinenz von Theorie und Programm" (GREBING)[69] verbunden mit einer Ausrichtung am wesensmäßig antizipierten, analytisch nicht einmal erfaßten Status quo, bewirken einen völlig unbedeutenden Stellenwert [70] politischer Planung, die über unkoordiniertes, punktuelles staatliches Tätigwerden kaum hinausgeht.

1.2.1.3.3. Konzeption II

Politische Planung bezweckt die Sicherung der Funktionsfähigkeit und der

wesentlichen Identitätsgrundlagen einer gegebenen Gesellschaft durch systematische Steuerung der analytisch als systemrelevant zu ermittelnden [71] gesellschaftlichen Prozesse [72]. Politische Planung hat Systemgefährdungen und eigentliche Systemkrisen frühzeitig als solche zu erkennen und entsprechende Abwehrstrategien zu entwickeln. Als Krisenmanagement [73] wird staatliche Planung als eine "sekundäre Planung" (TENBRUCK) [74] zur "Auffangplanung" [75] oder zur "Anpassungsplanung" (WOLLMANN) [76]. Diese hat Probleme zu bewältigen, "deren Entstehung dem ihrem Zugriff entzogenen Produktionsprozeß zu verdanken ist, und deren Lösung unter gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen nicht vom Staat zu betreiben ist, obgleich der Sozialstaat hierfür verantwortlich gemacht wird." (HÄUSSERMANN) [77]. Der Zielbereich solcher Planungskonzeptionen ist nur insoweit offen, als für die Identität der Gesellschaft wesentliche Bedingungen außer Frage stehen. Das sind insbesondere die Produktionsverhältnisse (Beseitigung "der Hemmnisse kapitalistischen Wachstums auf jeweiliger Stufe") [78] oder die für die Systemlegitimierung bedeutsamen Reproduktionsbereiche (Mindeststandards sozialstaatlicher Leistungen zur Verhinderung systemgefährdender Legitimationsdefizite) [79]. Mit unterschiedlichen Schwerpunkten ist diese Konzeption sowohl in den liberalkapitalistischen [80] als auch in den staatssozialistischen [81] politischen Systemen derzeit die dominierende.

Die Identität unserer westeuropäischen, auf vorwiegend privatkapitalistischen Produktionsverhältnissen basierenden politischen Systeme beruht auf einer hochgradigen Differenzierung des gesellschaftlichen Systems [82], deren Funktionsfähigkeit in der Sicherung relativer Autonomie verschiedener, insbesondere des ökonomischen Systems gegenüber dem politischen begründet liegt: Das Wirtschaftssystem ist beispielsweise nach LUHMANN "nur dann ein taugliches Mittel zur Generalisierung von Kommunikation" [83] wenn es einen "eigenen Stil der Rationalität" [84] entwickelt. Das ist indessen nur möglich, wenn es "in seiner generalisierten Kommunikationsstruktur" vor "der Möglichkeit extern motivierter Eingriffe" durch "Trennung von Wirtschaft und Politik, also ... soziale Differenzierung" [85] geschützt wird. Diese Differenzierung steht bei der Konzeption II grundsätz-

lich nur dann zur Disposition, wenn sich eine Systemkrise wegen mangelhaften Planungsleistungen des politischen Systems und gleichzeitigem Loyalitätsverlust anders nicht mehr abwenden läßt. Es wird eine partielle Ablösung des Marktmechanismus "durch Verschiebung der Produktionsverhältnisse" (HABERMAS) [86] notwendig.

Als typische Beispiele für diese Konzeption politischer Planung seien angeführt: die französische Planifikation [87], die systematische Globalsteuerung in ihren verschiedenen Ausgestaltungen [88] sowie die "Planung der gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsbedingungen" [89].

Über den Stellenwert einer solchen Konzeption politischer Planung gehen die Meinungen auseinander. Sicher wird sie ihr Ziel der Systembestandsicherung besser erreichen können als Konzeption I, weil sie mit wesentlich differenzierteren Analysen über die entsprechenden Planungsfelder, regelmäßig mit problemgerechteren Binnenstrukturen der zuständigen Planungsträger im politischen System [90] und mit systematischer Verarbeitung jener Informationen arbeitet, die dem politischen System aus der gesellschaftspolitischen Umwelt von Gruppen zugetragen werden, die für die Sicherung seiner Identität von Bedeutung sind [91].

Gleichwohl hat sich in letzter Zeit eine deutliche Ernüchterung über die Wirksamkeit solcher Planungskonzeptionen eingestellt: Vor allem in der BRD angestellte Analysen zeigen mehr oder weniger deutlich, daß die ungeheuren Planungsanstrengungen in keiner Weise jene Auswirkungen gezeitigt haben, die man von ihnen gemeinhin erwartete [92]. Begründet werden diese Restriktionen politischer Planung nicht nur mit einer inadäquaten internen Struktur des politischen Systems und einer daraus resultierenden mangelhaften Problemerkennungs-, Problemverarbeitungs- und Problemlösungskapazität [93], sondern auch mit einer dem Staat im System kapitalistischer Produktionsweise vermeintlich [94] oder tatsächlich [95] fehlenden Autonomie gegenüber dem ökonomischen System.

1.2.1.3.4. Konzeption III

Politische Planung bezweckt eine systematische Gestaltung der Gesellschaft nach systemtranszendierenden Leitbildern. Die Stichworte, unter denen solche Konzeptionen angeführt werden, sind bekannt: Gefordert wird etwa die "organisierte Bemühung zur Steigerung der menschlichen Selbstbestimmungsfähigkeit durch ... Abkettung der Menschen von humanen ... Verhaltenskonditionierungen zur autonom-kritisch kontrollierten innovativen Zielerkennung" (KLAGES) [96], "gleichheitliche Bedürfnisbefriedigung" (HONDRICH) [97], "soziale Demokratie" (ABENDROTH, LOMPÈ u. a.) [98], "die Befriedigung bestehender und ... Ermittlung bisher unterdrückter, qualitativ neuer Bedürfnisse über die qualitative Veränderung der betreffenden Produktionsstrukturen" (NASCHOLD) [99] oder "die Sozialisierung und Demokratisierung zum Zwecke der Überwindung der Entfremdung des Menschen" (STEFFEN) [100] u. dgl. mehr [101]. Solche Leitbilder orientieren sich an bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen, an vorhandenen und erschließbaren Ressourcen und an bestimmten Grundsätzen über eine gesellschaftlich vermittelte Bedürfnisbefriedigung [102]. In verschiedenen radikal-demokratischen Ausprägungen, deren Leitbilder sich an einer permanenten Verbesserung der Lebensbedingungen aller Individuen und an einem hierzu erforderlich erachteten Abbau vorab ökonomisch bedingter Ungleichheiten orientieren, bedeutet politische Planung dieser Art, daß die für Ungleichheiten und Herrschaftsverhältnisse verantwortlichen gesellschaftlichen Strukturen zur Disposition des demokratisch legitimierten Systems gestellt werden [103]. Solchermaßen kann und soll "strategische Zielplanung" [104] bei jeder Planungsmaterie zwar gleichermaßen wie Planung nach Konzeption II aufgrund umfassender Analysen nach dem für Bestand und Identität des gesellschaftlichen Systems wesentlichen Strukturmerkmalen fragen [105]. Diese sollen aber gleichzeitig nach systemtranszendierenden Leitbildern in der Phase der Zielbündelentscheidungen variiert werden. Der Zielbereich von Prozessen politischer Planung wird geöffnet und steht solchermaßen selbst zur Disposition politischer Entscheidungen. Er erlangt in dieser Konzeption einen bedeutsamen Stellenwert für Strategien politischer Veränderungen.

Der praktische Stellenwert dieser Konzeption politischer Planung in Gesellschaften mit hohem Differenzierungsgrad und vielseitigen, für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems bedeutsamen Interdependenzen darf nicht überschätzt werden. Wie anhand der Partizipationslehre zu zeigen sein wird, hängt er wesentlich von der Einschätzung des Stellenwerts des ökonomischen Systems [106] im gesellschaftlichen Gesamtsystem sowie von den Möglichkeiten einer Erhöhung der Autonomie des politischen Systems gegenüber dem letzteren durch einen entsprechenden Ausbau der Legitimationsbedürftigkeit des politischen Systems durch das legitimatorische System [107] ab. Strategische Zielplanung nach dieser Konzeption politischer Planung ist schon aus diesen Gründen auf ein Höchstmaß an Partizipation [108] dieses Systems und damit auf eine von Anfang an forciert betriebene Demokratisierung des politischen Systems angewiesen. Voraussetzung für die Realisierbarkeit strategischer Zielplanung, die in ihrer radikal-demokratischen Ausprägungsform eine über das politische System zu bewerkstelligenden Demokratisierung des gesellschaftlichen Systems [109] anstrebt, ist daher zunächst eine Demokratisierung eben dieses politischen Systems selbst.

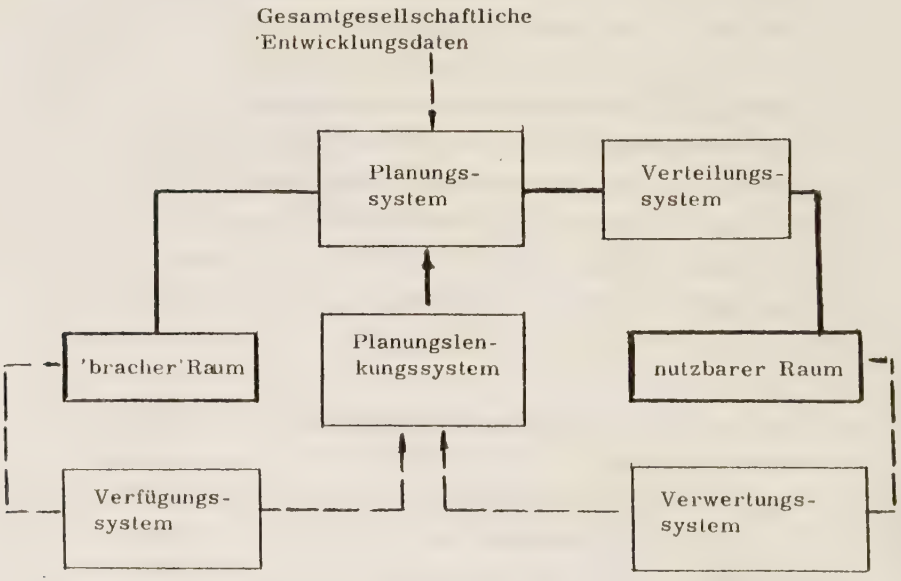
### 1.2.2. Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Konzeption II und III

#### 1.2.2.1. Stellenwert der Raumplanung im raumpolitischen Gesamtmodell

Sachlich kann das Raumplanungsrecht als Bestandteil des Bodenrechts [110] aufgefaßt werden. Dieses wiederum definieren wir - unabhängig von der Zuordnung seiner Bestimmungen zu privat- oder öffentlichrechtlichen Regelungskomplexen - als Inbegriff aller Rechtsnormen, die in ihrer Gesamtheit eine bestimmte Ordnung der Bodenverhältnisse und damit eine bestimmte Verwendung von vorhandenem Boden zum Zwecke einer bestimmten Nutzung bewirken [111]. Bei der heutigen Zersplitterung des Bodenrechts in verschiedenste Teilregelungen [112] ist es angezeigt, zuerst nach den für jede funktionsfähige Bodenordnung notwendigerweise in irgendeiner Art zu re-

gelnden Problemkomplexen zu fragen, um Stellenwert und Beitrag von Teilregelungen für das Funktionieren eines boden- oder raumpolitischen Gesamtsystems zu ermitteln. Bodenreformbestrebungen, die sich nicht an einer solchen Fragestellung orientieren, laufen leicht Gefahr, an ihrer funktionellen Unvollständigkeit zu scheitern und immense Folgeprobleme [113] zu schaffen. Wir gehen von folgendem Modell aus: [114]

Skizze:




1.2.2.1.1. Modellbeschreibung

Raumplanung bedeutet vorerst die Umwandlung von unbeplantem, 'brachem', d. h. nicht ohne planerische Leistungen nutzbaren Raum in solchem Raum, der bedürfnisgerecht genutzt werden kann. Zu diesem Zweck müssen Regeln aufgestellt werden, die festlegen, nach welchen Verfahren und Gesichtspunkten diese Umwandlung zu vollziehen ist und der beplante Raum schließlich an die Raumnutzer abgegeben werden soll. Wann Raum überhaupt als 'brach' anzusehen ist und er einem Planungssystem zugeführt werden kann, hängt mit davon ab, wer über die dies-

bezügliche Entscheidungsmacht verfügt (Verfügungssystem). Wie und wozu Raum nutzbar ist, hängt davon ab, welche Bedürfnisse eine Gesellschaft als legitimerweise durch Bodennutzung zu befriedigende Bedürfnisse betrachtet: Neben dem Bedürfnis nach einer Grundlage für Lebens- und Produktionszwecke kann beispielsweise auch ein solches nach Kapitalanlage, Wertsicherung oder Finanzierungsmittelbeschaffung als zulässig gelten. Systematisch gesteuert wird dieser Umwandlungsprozeß schließlich über ein Planungslenkungssystem, das seinerseits imstande sein muß, die legitimerweise durch Bodennutzung zu befriedigenden Bedürfnisse zu artikulieren und derart bedürfniswidrige Fehlplanung zu vermeiden.

1.2.2.1.2. Prämissen des Modells

'Bracher' Raum bedeutet nicht einfach unbewirtschafteter oder unbebauter Raum. Gemeint ist damit vielmehr jener Raum, der zu einem bestimmten Zeitpunkt durch die Raumplanung in bestimmter Weise beplanbar ist. Das kann einerseits neuer, unberührter oder gar neu gewonnener Boden sein (z. B. Waldrodung, Polderung [115]), andererseits aber auch der Raum einer bereits erstellten Stadt, die sich anschickt, einen neuen Zonenplan zu erstellen. Ob dieser Raum nach seiner Beplanung als nutzbarer Raum wesentlich vom status quo ante abweicht oder nicht, hängt davon ab, inwieweit der brache Raum für das Planungssystem disponibel ist. Sieht das Planungssystem - ob es nun vom politischen System oder von den Privateigentümern getragen ist [116] - vor, daß eine Parzelle nur dann bedürfnisgerecht nutzbar ist, wenn die darauf vorhandenen Gebäulichkeiten entfernt oder abgeändert werden, so ist Raum in höherem Maße disponibel, als wenn nur die Nutzungsart weiterhin bestehender Bauten geändert wird.

Auch die Nutzbarkeit von Raum ist relativ. Sie hängt von Entscheidungen des Verwertungssystems ab: Geht man etwa davon aus, daß Raum zu Wohnzwecken aus der Sicht des Planungssystems dann nutzbar ist, wenn sich das entsprechende Land in einer Wohnzone befindet, so ist die Nutzbarkeit nur für den bauwilligen und baufähigen Grundeigentümer, nicht aber für irgendeinen potentiellen Nutzer gegeben. Dieser kann schließlich

- trotz Wohnzone - nicht im zweiten Stock in der Luft wohnen. Anderes gil etwa für Erholungszonen. Ihre planerische Ausscheidung macht sie für alle Interessenten gleichermaßen "konsumierbar".

Bodenrecht ist auch Wirtschaftsrecht: Die Umwandlung 'brachen' Bodens in nutzbaren Raum kann nicht unsystematisch erfolgen. Nutzbarkeit hängt von den tatsächlichen Bedürfnissen der Raumnutzer, der Raumkonsumenten ab. Diese sind das ausschlaggebende Datum; an ihnen hat sich die Raumplanung, die 'Raumproduktion' [117] im weitesten Sinne des Wortes zu orientieren. Zwischen Raumplanung oder 'Raumproduktion' und Raumkonsumption oder Raumnutzung muß daher ein möglichst wirksames Koordinationssystem [118] treten. Es soll eine bedürfnisgerechte Lenkung des Planungssystems ermöglichen und so dazu beitragen, Planungsfehlleistungen und damit Verschleiß der - knappen - räumlichen Ressourcen zu verhindern. Genau diese Koordinationsfunktion zwischen Produktion und Konsumption werden zu Recht als konstitutives Merkmal von Wirtschaftsrecht überhaupt [119] angeführt. Damit dürfte der Weg frei sein für eine Erschließung des oftmals allzu isoliert behandelten Bodenrechts durch Erkenntnisse der wirtschaftsrechtlichen Diskussion [120].

Damit rückt das Planungslenkungssystem ins Zentrum der boden- und planungspolitischen Diskussion. Vorausgesetzt wird, daß im Planungssystem für die übrige Gesellschaft verbindliche Entscheidungen über die Nutzung des Bodens gefällt werden. Das ist dann der Fall, wenn entweder das Planungssystem Teil des demokratisch legitimierten politischen Systems ist [121] oder wenn es sich im Entscheidungsbereich der Grundeigentümerschaft befindet, mithin seine Legitimation für gesellschaftlich verbindliches Handeln aus dem Privateigentum herleitet, dessen Schutz das politische System verfassungsrechtlich garantiert [122].

Bestimmend für das Planungslenkungssystem ist zunächst das Verfügungssystem: Wer über 'brachen' Raum verfügen kann, wird auch bei dessen Umsetzung in nutzbaren Raum und bei der Verteilung mitzuwirken legitimiert sein. So werden im System völliger Bodenfreiheit [123] die Grundeigentümer

und die auf dem Bodenmarkt auftretenden potentiellen Grundeigentümer das Planungslenkungssystem bestimmen. Wo sich das politische System die Verfügung über die zulässige Nutzung des Bodens - unbesehen der daran bestehenden Eigentumsrechte - durch Einführung einer generellen Nutzungsplanungspolitik selbst vorbehält [124], fällt die Grundeigentümermitwirkung kraft einer im Verfügungssystem zugestandenen Berechtigung zur autonomen Verfügung über die Nutzung - teilweise [125] weg.

Bestimmend für das Planungslenkungssystem ist sodann das Verwertungssystem: Planung muß alle jene Raumnutzungsbedürfnisse in hinreichendem Maße berücksichtigen, denen das Verwertungssystem allgemeine Legitimität zuspricht. Es lassen sich zwei Verwertungskategorien unterscheiden: Verwertung zum Zwecke konkreter [126] Nutzung und Verwertung zum Zwecke abstrakter Nutzung als Wertsicherung und Wertschöpfung [127], wie sie beispielsweise im System privater Aneignung von Monopol- und Differentialrente [128] nach heutiger Bodenordnung grundsätzlich vorgesehen ist. Weil abstrakte Raumnutzung nur möglich ist aufgrund tatsächlich stattfindender oder in Aussicht stehender konkreter Nutzung, muß ein Planungslenkungssystem, ohne an den Raumbedürfnissen vorbeizuplanen, in erster Linie Verwertungsbedürfnisse zum Zwecke konkreter Nutzung berücksichtigen. Dies gilt auch dort, wo Lenkung über den Grundeigentümermarkt erfolgt. Orientiert sich nämlich die Planung nur am abstrakten Verwertungsinteresse, kann es leicht zu Fehlplanungen kommen. Soweit stimmt der Überlegungsgang mit der liberalen These überein, wonach die Schöpfung abstrakter Werte nur unter gleichzeitiger Schöpfung konkreter, konsumentenbedürfnisbefriedigender Werte möglich ist [129]. Hier aber müssen wir - in Analogie zu anderen Bereichen - davon entschieden abweichen: Fehlplanung führt zu Verwertungszwängen bei den späteren Raumnutzern und nicht zu einer 'Bestrafung' der Grundeigentümer durch Herabsetzung ihrer abstrakten Nutzungsmöglichkeiten [130]. Die Fehlplanung läßt sich in der Regel nicht rückgängig machen. Die Raumnutzer können nicht einfach ausweichen [131].

1.2.2.1.3. Das Raumplanungsgesetz

Das Raumplanungsgesetz ist in diesem Modell etwa folgendermaßen zuzuordnen:

Im Verfügungssystem werden mit der allgemeinen Planungspflicht in Art. 2 RPG wesentliche Entscheidungen über die Bodennutzung dem politischen System übertragen. Umwandlung 'brachen' Raumes in nutzbaren Raum wird teilweise zu einer Angelegenheit des politischen Systems und es wird die Errichtung eines bundesweiten, vertikal in verschiedene Planungsstufen gegliederten raumpolitischen Gesamtsystems [132] notwendig. Die Disponibilität des 'brachen' Raumes bestimmt sich nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit (RPG Art. 4) [133] von Planungsmaßnahmen. Sie findet ihre Grenzen in der finanziellen Leistungskraft der zur Entschädigung allfälliger Enteignungen verpflichteten Gemeinwesen. Entschädigungen werden nach den hergebrachten Grundsätzen des Verwertungssystems [134] bemessen.

Das Planungslenkungssystem ist kein eigenständiges System. Es liegt in der Steuerbarkeit des politischen Systems durch die Systemumwelt als einer allgemeinen Eigenschaft politischer Systeme [135]. Hier ist die Partizipationsfrage zu stellen: Welche Gruppen haben in welchen Verfahrensstadien welche Chancen auf die Ausgestaltung des später verbindlichen Planes einzuwirken bzw. darüber mitzubestimmen?

Ist der Raum nutzbar, so steht dem Bodeneigentümer die bestimmungsgemäße Verwertung frei: Nach Abschluß des Planungsprozesses besteht bei baulicher Nutzung ein erheblicher Spielraum privatautonomer Verwertungsentscheidungen. Weder kann ein Grundeigentümer direkt verpflichtet werden, sein Grundstück zu überbauen [136], noch kann er davon abgehalten werden, im Rahmen des Rechts die ertragreichste und damit vielfach mieterfeindlichste [137] Nutzung vorzunehmen.

In einem Punkt greift das RPG in die Autonomie des Verwertungssy-

stems ein: Die Möglichkeit des Grundeigentümers, sich auch jenen Teil der Grundrente anzueignen, der auf planerische Vorkehrungen der Öffentlichkeit zurückzuführen ist, entfällt teilweise (Art. 37). Diese Bestimmung ist zwar weniger ein eigentlicher Einbruch in das privatautonome Verwertungssystem als ein gesetzessystematisches Pendant zur Regelung der materiellen Enteignung [138].

Das Verteilungssystem wird als solches vom RPG nicht berührt. Weiterhin soll ein wenig transparenter und wenig leistungsfähiger Marktmechanismus für die Zuteilung beplanten Raumes an den Raumnutzer spielen [139]. Das Recht zur gewinnbringenden Veräußerung gilt als Grundlage einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung, wie sie durch die Garantie des Privateigentums, der Vertragsautonomie und der Handels- und Gewerbefreiheit in der Bundesverfassung mitkonstituiert wird [140].

### 1.2.3. Würdigung der Raumplanung gem. RPG im Lichte der Konzeptionen II und III allgemeiner politischer Planung

Die Raumplanung, wie sie das Raumplanungsgesetz vorsieht, bezweckt eine durch das raumpolitische System zu veranstaltende, systematische Umwandlung 'brachen' Raumes in nutzbaren Raum im Hinblick auf Leitbilder, die im Interesse einer nutzungsbedürfnisgerechten Raumverwertung von der Identität der derzeitigen Raumordnung abweichen. Unter dieser ist sowohl die derzeitige nutzungsrechteliche Situation - insbesondere die viel zu großen Bauzonen [141] - als auch darin begründete Trends - dargestellt u. a. im SCHLUSSBERICHT des OEL-Instituts [142] oder im CK-73 [143] zu verstehen. Zu diesem Zweck wird die Autonomie der vom Bodenprivateigentum getragenen bodenrechtlichen Gesamtordnung durchbrochen, weil ebendiese Ordnung wegen zu einseitiger Orientierung an abstrakten Verwertungsinteressen zu nutzungsbedürfniswidrigen Fehlleistungen und - in deren Gefolge - zu unhaltbaren Nutzungszwängen geführt hat. Vor dieser Ausgangslage liegt der Schluß nahe, Raumplanung im Sinne des RPG als politische Planung nach Konzeption III [144] aufzufassen. Ist diese Betrachtungsweise richtig?

Bei der Überprüfung dieser Schlußfolgerung ist nacheinander zu fragen, ob mit der Einführung einer öffentlichen Planungspflicht tatsächlich wesentliche Bestandteile der Identität unserer bodenpolitischen Ordnung verändert werden und, wenn ja, ob sich diese Systemänderungen, die gegebenenfalls aus der Sicht der Bodenordnung möglich sind, in Anbetracht der Interdependenz dieser Ordnung mit anderen gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen überhaupt durchsetzen lassen. Beide Fragen lassen sich eigentlich erst beantworten, wenn das Gesetz in Kraft getreten sein wird, weshalb wir an dieser Stelle nur möglicherweise bedeutsame Teilaspekte und Hypothesen formulieren [145].

Wahrscheinlich hängt die Identität einer Bodenordnung stärker vom Verwertungs- als vom Verfügungssystem ab. Das Verwertungssystem stellt in unserer derzeitigen Bodenordnung, die Bodenverwertung als eine wichtige Möglichkeit der Kapitalverwertung zuläßt, eine entscheidende Brücke zum allgemeinen ökonomischen System dar. Über das Verwertungssystem partizipiert die Bodenordnung an der Identität des gesamten gesellschaftlichen Systems. Die Zulassung abstrakter Bodenverwertung, verbunden mit dem Umstand, daß aus der Sicht des politischen Systems nutzbarer Raum im Falle von Bauland immer erst durch einen Akt der Kapitalverwertung wirklich nutzbar wird [146], läßt für bedürfniswidrige Nutzungsentscheidungen der Grundeigentümer immer noch einen erheblichen Spielraum [147]. Schon dieser Umstand läßt Zweifel daran aufkommen, ob das Raumplanungsgesetz den gesetzten Zweck der Raumplanung - eine konkreten Nutzungsbedürfnissen gerechter werdende Bodenverwendung - unter dem derzeitigen Bodenrecht überhaupt erreichen kann. Im politischen Raum stehen denn auch verschiedene Bodenreformvorschläge, die - auf dem Boden des Raumplanungsgesetzes stehend [148] - neben dem Verteilungssystem [149] besonders das Verwertungssystem im Sinne einer Zurückdämmung abstrakter Bodenverwertungsmöglichkeiten [150] neugestalten wollen. Die Ziele des Raumplanungsgesetzes - so argumentieren die Initianten - ließen sich nur auf diese Weise durchsetzen. Eine wesentliche Veränderung unserer Bodenordnung allein durch die Mittel des RPG ist daher mindestens nicht ohne weiteres vorauszusetzen.

Bei der Festlegung der Zonen wird man daher oftmals an die Grenzen dessen stoßen, was finanziell tragbar ist. Verwertungssystembedingte hohe Bodenpreise führen zu Entschädigungsfolgen, die für die Gemeinwesen vielfach unbezahlbar sind. Maßnahmen, die derartige Folgen zeitigen könnten, fallen schon in Frühphasen der Planung außer Betracht, womit der theoretisch mögliche Spielraum der Raumplanung in der Planungswirklichkeit zusätzlich eingeschränkt wird.

Auch wer die erste Frage relativ optimistisch beantwortet, wird bei der zweiten einsehen, daß der Zielbereich raumplanerischer Maßnahmen aus der Stellung des raumpolitischen Systems im politischen und gesellschaftlichen Gesamtsystem erheblich eingeschränkt wird. Anzuführen ist hier zunächst der Komplex der Bundes- und der kantonalen Sachplanung und ihr bisher wohl wenig geklärtes Verhältnis zur Raumplanung. Für die Bundessachplanung sieht das RPG in Art. 39 zwar eine Überordnung über die Raumplanung vor [151]. Diese wird allerdings mit dem vagen Hinweis in Art. 2 wieder relativiert, wonach der Bund und die Kantone "in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung" tragen [152].

Daß raumpolitische Zielsetzungen in besonders ausgeprägter Weise mit den Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik in Konflikt treten können, muß in einer Zeit der wirtschaftlichen Rezession gar nicht erst begründet werden. Die Praxis ist eindrücklich genug: Arbeitsbeschaffungsprogramme der öffentlichen Hand und Investitionsförderungsmaßnahmen lassen nur zu oft Gesichtspunkte sinnvoller Raumplanung in den Hintergrund treten [153]. Vielerorts wird nach einer Lockerung der Umweltschutzbestimmungen oder der Bestimmungen zum Baubewilligungsverfahren gerufen [154], wie sie eben erst im Zeichen überbordender Konjunktur und entsprechender Umweltzerstörung erlassen werden mußten. Arbeitsbeschaffung zum Zwecke der Ressourcenzerstörung, zum Zwecke abstrakter Wertschöpfung ohne gleichzeitige bedürfnisgerechte, konkrete Wertträger [155]?

Für den Stellenwert staatlicher Raumplanung entscheidend ist schließlich der Umstand, daß Raumplanung die Gestaltung der räumlichen Voraussetzungen für unsere heutige, und nicht irgendeine alternative Gesellschaft bezweckt. Raumplanung kann zwar eine vermehrte Berücksichtigung der Belange konkreter Raumverwertung anstreben. Sie kann darüber hinaus - auch unter den Bedingungen einer weitgehend sozialisierten Bodenordnung - nur in beschränktem Ausmaß über die Legitimität einer konkreten Raumnutzung befinden und diese vor einem gesellschaftspolitischen Gesamtleitbild bewerten. Raumplanung zur Supergesellschaftsplanung und Bodenreform zum einzigen Hebel für gesellschaftspolitische Innovationen zu hypostasieren [156], wäre problematisch: Komplexe Industriegesellschaften sind keine monofunktional bedingte Gesellschaftssysteme, wie dies eine solche Strategie unterstellt. Praktisch müßte jeder in Angriff genommene Planungsprozeß auch an den immensen Konsenskosten unweigerlich scheitern. Solche Schwierigkeiten tauchen heute schon auf, wenn Gemeinden mit dem Kanalisationsreglement zugleich Wirtschafts- und Steuerpolitik betreiben [157].

## 1.3. ZENTRALE UND DEZENTRALE RAUMENTWICKLUNGSSTEUERUNG - SKIZZE EINIGER ZUORDNUNGSKRITERIEN. ZUR ROLLE DER DURCHFÜHRUNGSSYSTEME

### 1.3.1. Das Verhältnis Ziele - Mittel - Folgeprobleme

Die Verzahnung der Raumordnungspolitik mit anderen Politikbereichen setzt der ersteren nicht nur inhaltliche Grenzen. Sie zeitigt daneben auch Auswirkungen auf das wechselseitige Verhältnis von zentralen und dezentralen Zuständigkeiten im Prozeß der durchgehenden Planung.

Entscheidend ist dabei der Umstand, daß sich politisch gewollte Raumplanung in einem bestimmten, mehr oder weniger zentralistisch strukturierten Umfeld anderer staatlicher Zuständigkeits- und Handlungsbereiche abspielt. Der Brückenschlag von der Struktur des Raumplanungssystems zur Struktur dieser Umgebung erfolgt dabei weniger über die

von der gesamten durchgehenden Planung zu verfolgenden Zielsetzungen, als über die zu deren Errichtung auf verschiedenen Stufen als notwendig erachteten Mittel. Zwar ließen sich solche je nach dem gewünschten Verhältnis zentraler und dezentraler Entscheidungsträger allein aus raumplanerischer Sicht mehr oder weniger beliebig umschreiben und zuordnen. Dies jedenfalls dann, wenn man die Zentralismusproblematik - in unzulässiger Weise - als 'bloß verwaltungstechnische' Frage vor demokratietheoretischen Überlegungen [158] abschirmt. Ein Mehr oder Weniger an Zentralismus könnte dann beispielsweise mit der Zuweisung der Gesamtrichtplanung im Sinne des RPG an den Bund oder an den Kanton oder der 'materiellen Grundsätze' an die Kantone entschieden werden. Aber gerade solche Entscheidungen können - selbst aus der demokratieindifferenten, 'verwaltungstechnischen' Sicht - nicht zur Disposition des Raumordnungsgesetzgebers stehen. Denn der Einsatz raumpolitischer Mittel durch einen Planungsträger führt wegen der Verzahnung der Raumordnung mit übrigen Sachregelungskomplexen zu Folgeproblemen [159] in eben diesen Nachbarbereichen. Wo der raumpolitische Handlungsträger wegen einer andersgelagerten - zentralistischeren oder dezentralistischeren - Zuständigkeitsordnung bei den tangierten Bereichen außer Stande ist, solche Folgeprobleme selbst zu bewältigen, schafft er für andere - über- oder untergeordnete - politische Systeme von diesen weder klar voraussehbare noch zu verantwortende Problemkonstellationen [160]: Würde es etwa den Kantonen anheimgestellt, ob unter einer 'geordneten Besiedelung des Landes' die Förderung des Trends zu Ballungszentren (ORL-Variante VI) [161] oder "disperse Kleinstädte" (V IX) [162] zu verstehen ist, so könnte der Zweck der Raumordnungspolitik selbst nicht erreicht werden - 25 zwar geordnete, aber nach unterschiedlichen Gesichtspunkten geordnete Teilräume ergeben gesamthaft gewiß keine sinnvolle Raumordnung. Darüber hinaus müßten in ungeordneter und weitgehend zufälliger Weise Folgeprobleme für die in Bundeszuständigkeit stehende Gesamtverkehrsplanung [163], die Landwirtschaftspolitik [164] oder die Entwicklungspolitik [165] resultieren. Denkbar ist auch der umgekehrte Fall: Übertrüge man die Zuständigkeit für die Nutzungsplanung im Sinne des RPG an den Kanton, ohne im übrigen den Handlungsspielraum

kommunaler Politik beeinträchtigen zu wollen [166], so würde man wahrscheinlich den Zweck einer sachgemäßen Siedlungsordnung - etwa in Ermangelung hinreichender Detailinformationen [167] - ebenso verfehlen wie die Bewältigung der daraus resultierenden Folgeprobleme durch gemeindeautonome Maßnahmen vereiteln. Der Kanton könnte zwar mit einem mannigfaltigen Subventionsangebot winken. Die Errichtung einer Schulanlage, eines der angestrebten Einwohnerzahl entsprechenden Verwaltungsgebäudes, die Anschaffung eines - notwendig werdenden - Feuerwehrautos oder der Ankauf von Land zwecks Errichtung einer geplanten Sportanlage - all diese im kommunalpolitischen Alltag vorkommenden Tätigkeiten könnte der Kanton einer Gemeinde nur schwer abnehmen.

Die Schlußfolgerung: Der Zentralisierungsgrad des Raumplanungsprozesses läßt sich nicht von der Raumordnungspolitik autonom bestimmen. Die hochgradige Interdependenz der Raumordnungspolitik mit einer Großzahl anderer Politikbereiche legt vielmehr die Annahme nahe, daß diese Interdependenz sich auch in dem den Zentralisierungsgrad umschreibenden Organisationsrecht niederschlägt. Eine weitgehend dezentralisiert veranstaltete Raumplanung ist in einem ansonsten zentralistisch angelegten politischen System ebenso kostspielig, wie eine zentralistische in einem weitgehend dezentralisierten Staatswesen [168].

### 1.3.2. Gleichheit - Ungleichheit

Zentrale Raumentwicklungssteuerung bedeutet, daß der Gesamtraum einem für alle vorhandenen Raumabschnitte einheitlichen, gleichen Leitbild unterstellt wird. Dezentralisierte Planungsprozesse beruhen demgegenüber darauf, daß man je Teilraum eigene, entsprechend teilraumspezifischen Gestaltungsanforderungen unterschiedliche Entwicklungsleitbilder als sinnvolle Mittel zur Realisierung einer geordneten Besiedelung des Landes vorsieht. Dies, in der Meinung, daraus resultierten für die Gestaltung übergeordneter Großräume keine nachteiligen Folgen [169]. Entweder anerkennt man die Notwendigkeit übergeordneter Gesichtspunkte nicht oder noch nicht [170] oder man meint, ein hinreichendes Instru-

mentarium zur Durchsetzung solcher zentral bedeutsamer Entwicklungsdaten in den im übrigen dezentral oder autonom zustande kommenden Entwicklungsleitbildern der Teilräume zu besitzen.

Vorhandensein und Gestaltungskraft zentraler räumlicher Entwicklungsleitbilder bewirken insgesamt den Umfang all jener räumlicher Prozesse, die nicht partikularistischen Teilraum-, sondern gleichheitlichen Gesamtraumleitbildern unterstellt werden sollen. Gleichheitlich: weil sie nicht die nähere Umgebung jener Personen, in der sich zufälligerweise abwikkelnden mehr und die übrigen ungleich weniger betreffen, sondern alle im Gesamtraum lebenden Personen gleichermaßen. Faßt man Raumplanung mit dieser Arbeit auf als staatliche Erbringung räumlich bedingter Lebensqualität, so muß der planende Staat nach den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaats auch hier auf den Gleichheitsgrundsatz verpflichtet werden. Gleichermaßen betreffen solche raumpolitischen Maßnahmen alle Einwohner des Gesamtsystems, die geeignet sind, die Verteilung solcher Lebensqualität auf die verschiedenen Teilräume zu verändern. "Elimination größerer räumlicher Wohlstandsdisparitäten" und eine "gewisse Angleichung der Lebensverhältnisse" [171] in den Teilräumen sind derartige Aufgaben des Gesamtsystems. "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (HANGARTNER) [172] oder Schaffung "wertgleiche(r) Lebensverhältnisse" (DUPPRÉ) [173] sind die bekannten Stichworte.

Je Teilraum ungleiche Leitbilder beziehen sich demgegenüber auf solche räumliche Prozesse, von denen man keine Gefährdung gesamtraumrelevanter Steuerungstätigkeiten erwartet, von deren autonomen Steuerung man sich im Gegenteil sogar eine befriedigendere Realisierung der zentral gesetzten Sollwerte verspricht, weil qualitativ bessere Problemlösungskapazitäten (z. B. sachnähere Informationen) [174] erwartet werden dürfen.

In dem Ausmaß, in dem von einem räumlichen Prozeß angenommen wird, er betreffe nicht nur jene Gruppen von Personen, die in seinem unmittelbaren Ablaufsbereich wohnen, sondern auch Personen in ande-

ren Teilräumen, in dem Maße wird man sich veranlaßt sehen, solche Pr
zesse nach einheitlichen Leitbildern zu steuern. Der Prozeß wird zum N
derschlag einer 'raumabstrakt' alle Einwohner des Gesamtraums gleiche
maßen betreffenden Entwicklung.

Es wird später zu zeigen sein, daß diese Gleichung von gleichmäßiger B
troffenheit und Zentralisierungsgrad in Wirklichkeit immer dort nicht auf
geht, wo die Kompetenzausscheidung zwischen zentralen und dezentralen
Handlungsträgern von betroffenheitsindifferenten Gleichheitsvorstellungen[1]
ausgeht. Dann läge in der Tat ein Kurzschluß vor: Wollte man schließen,
weil zentral: Alle gleichermaßen betreffend, weil dezentral: nur Teilraun
bewohner gleichermaßen betreffend.

### 1.3.3. Abstraktheit - Konkretheit

Raumpolitische Prozesse, die im Zusammenwirken zentraler und dezentr
ler Planungsträger ablaufen, sind in der Regel Prozesse fortschreitender
Konkretisierung raumgestalterischer Entscheidungen, von zentralen Richt
linienentscheidungen hin zu dezentralen Nutzungsplänen: "Raumplanung (is
als komplexer Vorgang der Zielformulierung zu verstehen, ... dessen E
gebnisse von oben nach unten, sowie vom Allgemeinen zum Speziellen
schreitend ... fortlaufend konkreter, d. h. räumlich bezogener formulie
werden können. Ihr Spannungsfeld reicht ... von abstrakten bis zu ganz
konkreten räumlichen Aussagen." (ROSENSTOCK) [176]. Wie im folgender
darzulegen ist, scheint mir die verfassungsrechtliche Diskussion darüber
ob zentrale Bundesentscheidungen nur abstrakte Grundsätze sein dürfen[1]
die gegenüber dem Einzelnen keine unmittelbare Wirkung haben können[1]
oder nicht, solange wenig sinnvoll, als sie nicht zunächst eine genaue
Analyse der spezifischen Erfordernisse von Prozessen durchgehender
Raumplanung vornimmt [179]. Wenig aussagekräftig und zu pauschal wäre
aus einer solchen Sicht der Schluß, zentrale Steuerungsentscheidungen w
ren abstrakt, dezentrale dagegen konkret.

Eine kommunale Zielbestimmung, wonach mit der Nutzungsplanung eine

künftige Einwohnerzahl von 10 000 anzustreben ist, ist einer Entscheidung des Bundes, wonach die großen städtischen Ballungszentren nicht mehr weiter anwachsen sollen, punkto Abstraktheit nicht unähnlich: In beiden Fällen werden siedlungspolitische Sollwerte mit raumabstrakten Inhalten umschrieben. Beide müssen, bis sie anwendbar werden, 'raumkonkretisiert' werden, sie müssen auf den Raum umgelegt und in Nutzungsanordnungen 'umgeschrieben' werden. Was sie unterscheidet, ist der Abstraktionsgrad der von ihnen gesteuerten Inhalte. Hier die Einwohnerzahl als konkrete Größe, dort der Begriff "städtische Ballungszentren" als abstrakte und aus zahlreichen Prozessen aggregierte [180] Größen. Zentral interesieren in der Regel nicht einzelne konkrete räumliche Prozesse, sondern zu mehr oder weniger abstrakten, aggregierten Größen zusammenfaßbare Teilaspekte derselben. Daß irgendwo in der Schweiz eine Wohnzone ausgeschieden wird, interessiert zentral nicht als spezifisch raumplanerischer Prozeß in konkreto, sondern in der Regel nur insofern, als sich aus ihm Aspekte abstrahieren lassen, die als Gesamtaggregate für die zentrale Raumsteuerung von Bedeutung sein könnten. So etwa der Umstand, daß die Schaffung von Wohnzonen eine zentral unerwünschte Vergrößerung eines Ballungszentrums bewirkt [181].

Mitunter hängt indessen die Durchsetzung zentral für notwendig erachteter, weil alle gleichermaßen betreffender Raumsteuerung nicht von Prozeßaggregaten, sondern von konkreten räumlichen Prozessen selbst ab. Das ist regelmäßig dort der Fall, wo beim Bund zusätzlich zur Raum- und Siedlungsplanung für diese bestimmende Aufgabenbereiche zentralisiert sind. Ob an jener Stelle, an der der Bund die Einrichtung einer Nationalstraße [182] oder eines SBB-Güterbahnhofes [183] vorsieht, eine Wohnzone errichtet wird, interessiert nicht nur als Teil eines aggregierten Gesamtprozesses, sondern ganz konkret. [184]

Der niedrige Konkretionsgrad zentraler Raumentwicklungssteuerung kann als wirksamer Schutz betroffenheitsdifferenzierender [185] Dezentralisierung aufgefaßt werden. Dies gilt jedoch nur, wenn sich die darin geregelten abstrakten Prozeßaggregate tatsächlich als die zentral relevanten, alle gleichermaßen betreffenden Steuerungsgrößen erweisen. Wo dieser

niedrige Konkretionsgrad indessen auf mangelhafte Problemlösungskapazität [186] und/oder auf zu hohe Konsenskosten für konkretere Entscheidungen [187] zurückgeht, wird auch diese Gleichung nicht unbedingt aufgehen. Ein niedriger Konkretionsgrad zentraler raumpolitischer Entscheidungen allein ist nicht a priori ein Schutz der Autonomie dezentraler Entscheidungsträger. Wo Abstraktheit auf Entscheidungsunfähigkeit beruht, Konflikte, die alle Mitglieder des zentralen Systems betreffen, einfach mit stufenweiser Steigerung des Abstraktionsgrades 'gelöst', aufgehoben oder vermeintlich aus der Welt geschafft werden, werden diese früher oder später als Kompetenzkonflikte zwischen dezentralen und zentralen Entscheidungsträgern wieder auftreten [188]. Das Zentralsystem dürfte mit dem Argument der zunehmenden Interdependenz diesen Kompetenzkonflikt um so eher zu seinen Gunsten entscheiden können, als es sich seinerzeit nicht zu einem problemadäquaten Konkretionsgrad entschließen konnte, auf zentraler Ebene mithin die vorhandenen Aussagen funktional unzureichend sind.

Mit der 'Flucht in die Abstraktion' behalten sich die zentralen Entscheidungsträger nachfolgende Konkretisierungshandlungen vor, die unter Umständen zu zentralisierenden Kompetenzverschiebungen im Nachhinein führen können [189].

### 1.3.4. Raumpolitisches Gesamtsystem und Subsysteme - relative Autonomie und Feed-back-System: Einige für die Zentralismusdiskussion einschlägige Begriffe

1.3.4.1. Unter dem raumpolitischen Gesamtsystem verstehen wir jenen vertikal nach föderalistischem Prinzip gegliederten Teil des politischen Systems, dessen Institutionen als Träger des Prozesses durchgehender Planung auftreten. Es handelt sich dabei um eine politikbereichspezifische, analytische Verselbständigung der in einem Entscheidungs- und Handlungssystem zusammenwirkenden institutionellen Träger eines vom Bund über die Kantone hin zu den Durchführungssystemen abgewickelten Prozesses. In der Wirklichkeit tritt eine solche in der Regel deshalb nicht auf, weil sich unser politisches System praktisch nicht je Problem oder Politikbereich neu konstituiert, sondern neu auftauchende Problem-

bereiche institutionell primär nicht problemdifferenziert angelegten Handlungsträgern zugewiesen werden. Praktisch ist jedenfalls der formelle [190] raumpolitische Gesetzgeber auf Bundesebene nicht vom gesundheitspolitischen, vom wirtschaftspolitischen etc. unterscheidbar. Selbst der Verordnungsgeber wird, wo förmliche Subdelegationen an die Departemente stattfinden, weniger problem- als vielmehr departementsdifferenzierend ausgewählt [192]. Erst dort, wo eigens für neue Aufgaben neue, von bestehenden Verwaltungseinheiten ausdifferenzierte und ausschließlich für die Bearbeitung eines neuen Politikbereichs eingesetzte Amtsstellen eingerichtet werden - so etwa das Amt für Raumplanung (RPG Art. 57) -, oder, wo in den traditionellen, vertikalen Staatsaufbau neue Handlungsebenen eigens zur Bewältigung neuer Politikbereiche eingeschoben werden - so etwa die Region (RPG Art. 5 II [193]) -, hat diese analytische Verselbständigung politikbereichspezifischer Teile des politischen Gesamtsystems ein Pendant in der Wirklichkeit. Tendenzen zur Schaffung solcher spezifisch problemorientiert angelegten Verwaltungseinheiten lassen sich in jüngster Zeit im Bereich staatlicher Planung feststellen [194]. Außerdem wird gerade auch im Bereich der Raumplanung versucht, problemspezifische, über die hergebrachten Ressorts hinausgreifende Koordinierungsgremien innerhalb der Verwaltung einer Planungsebene zu errichten [195]. Stärker problemdifferenzierend angelegt sind in der Regel Institutionen der vertikalen bundesstaatlichen Koordination. Dort institutionalisierte 'Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen' birgt jedoch die Gefahr eines eigentlichen 'vertikalen Verwaltungsverbundes', der sich parlamentarischer Kontrolle auf Bundes- und Kantonsebene allzu oft zu entziehen droht. Problematisch sind solche 'Verwaltungsachsen' u. a. auch unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Einbruchs des Bundes in die kantonale Organisationseinheit [196].

Gleichwohl hat dieses Vorgehen Sinn [197]: Es ermöglicht nicht nur, Konflikte verschiedener Politikbereiche und daraus resultierende Restriktionen für die Handlungsträger eines untersuchten Politikfeldes adäquat abzubilden [198]. Es kann damit auch das Zusammenwirken verschiedener, einander im Bundesstaat vertikal zugeordneter Handlungsträger bei der

Lösung eines ganzheitlich darstellbaren Problemfeldes systematisch eingefangen werden [199], was gerade im Falle der durchgehenden Planung notwendig ist und bei einer 'horizontalistischen' [200] Betrachtungsweise leicht in den Hintergrund treten kann.

Eine Gefahr hat dieses Vorgehen gleichwohl: Daß man nämlich unbewußt von der Analyse in den normativen Bereich überspringt und dabei einerseits die vielseitige Verzahnung des raumpolitischen Gesamtsystems mit anderen Politikbereichen auf allen Stufen des föderalistischen Staatswesens vernachlässigt, andererseits die Rationalität von Entscheidungsträgern, die zugleich eine Großzahl anderer Politikbereiche zu behandeln haben - also insbesondere jene der Parlamente - überschätzt.

1.3.4.2. Mit der Aufnahme der Raumplanung als seinen Aufgabenbereich und mit dem Bekenntnis zur aufgabenteiligen durchgehenden Planung, die eine geordnete Besiedelung des Landes und eine zweckmäßige Nutzung des Bodens gewährleisten soll, verpflichtete sich der Bund zur Errichtung eines in Stufen gegliederten, raumpolitischen Gesamtsystems. Diesen Auftrag löste er im RPG ein, wo in Art. 1 II allgemeiner Auftrag und Zielsetzung dieses Systems und in Art. 5 ff. Aufgaben der Kantone, des Bundes und der Durchführungssysteme angeführt werden. Als raumpolitische Subsysteme in dem vom Bund installierten Gesamtsystem treten die Durchführungssysteme - in der Regel Gemeinden [201], die Gesamtrichtplanungssysteme - in der Regel die Kantone [202] - und das für den Erlaß der "materiellen Grundsätze" zuständige zentrale Subsystem auf. Im Falle des letzteren werden wir zwar inskünftig nicht mehr von einem Subsystem sprechen, weil sowohl Errichtung des Gesamtsystems durch Erlaß des RPG als auch die Wahrnehmung der Aufgaben des ersten, zentralen Subsystems hier institutionell den gleichen Behörden übertragen wird. Die analytische Figur des Subsystems vermag gleichwohl die Doppelrolle des Bundes als Initiator und Richtungsweiser sowie als Träger der ersten Stufe im Prozeß durchgehender Planung aufzuzeigen, auf die später ausführlicher einzutreten sein wird [203].

1.3.4.3. Politische Subsysteme zeichnen sich dadurch aus, daß ihnen - im Gegensatz zu 'bloßen Vollzugsinstitutionen' - ein relativ erheblicher Spielraum für eigene politische Wertungen zukommt [204].

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Figur der 'bloßen' Vollzugsinstitution und deren Abgrenzung von eigentlichen, weil relativ autonomen politischen Subsystemen muß hier unterbleiben. Wir begnügen uns mit den tradierten, demokratietheoretisch wenig vermittelten und allzu stark dem Phänomenologischen verhafteten Begriffen unmittelbarer resp. anstaltlich-mittelbarer Staatsverwaltung einerseits und der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaft als relativ autonome Einheit andererseits. Dieser letzteren wird im deutschschweizerischen Schrifttum eine demokratietheoretisch begründete Autonomie zugesprochen. In der "Bereitschaft, den Körperschaftszweck auf den eigenen Schultern zu tragen ... liegt die echt demokratische und originäre Legitimation der Mitglieder" [204] öffentlichrechtlicher Körperschaften. Sie ist eine "demokratisch aufgebaute Organisation" (Gygi) [205]. Ihre Mitglieder "verlieren die Stellung des 'Verwaltungs-Unterworfenen'; sie werden selbst zu aktiven Trägern der administrativen Gewalt" (Imboden) [206]. Bei bundesrepublikanischen [207] und westschweizerischen [208] Autoren tritt diese demokratietheoretische Begründung stellenweise gegenüber einer funktionalen in den Hintergrund. (Öffentliche Körperschaft als "Führungsmittel") [209].

Demokratietheoretisch problematischer erscheinen demgegenüber die vorgetragenen Gründe für die Autonomisierung von Anstalten als Mittel der mittelbaren Staatsverwaltung. In Zusammenfassung der herrschenden Praxis führt Gygi hierfür an: Die finanzielle Aussonderung zur Sicherung der Zweckbindung, die finanzielle und versicherungstechnische Verselbständigung, die eigene Rechnungsführung und Reinertragsermittlung, die "Aktionsfreiheit der Betriebsführung", die Ausrichtung auf Unternehmenswirtschaft und wissenschaftliche, fachliche, technische oder bürokratische Spezialaufgaben, "die sich nicht nach den Methoden bürokratischer Verwaltung bewältigen" lassen ("Schul- und Bildungswesen, Forschungs- und Prüfungsanstalten, Museen, Theater") und: "unpolitischer Sachver-

stand". [210] Solche Begründungen führen nicht selten dazu, daß das Stattfinden von unmittelbarer politischer Partizipation [211] möglicherweise einseitig ausgewählter gesellschaftlicher Gruppen unter Hinweis auf angebliche Sachgesetzlichkeiten und die demokratische Steuer- und Kontrollierbarkeit 'von oben' 'weggeglaubt' wird.

Ebenso problematisch sind auch jene Begründungen für verhältnismäßig autonome Träger staatlicher Regelungsbefugnisse, die auf den angeblich dem Gemeinwohl dienenden Vorteil der Regelung durch die 'direkt Beteiligten' abstellen. Ob solche Gebilde als öffentlich-rechtliche Körperschaften [212] oder als beliehene Organisationen des Privatrechts [213] verfaßt sind, ändert wenig daran, daß sie als eine Art 'eingestaatete Selbstregulierungseinrichtungen' [214] Gefahr laufen, 'Beteiligte' und 'Betroffene' gleichzusetzen. Wo diese Gleichung in Wirklichkeit aber nicht aufgeht, besteht die ernsthafte Gefahr, daß Betroffeneninteressen, die an der Entscheidung nicht beteiligt sind, unberücksichtigt bleiben [215].

Bei der Raumplanung zeigt sich die relative Autonomie der verschiedenen Planungsträger und damit ihr Subsystemcharakter darin, daß ihnen - zwar nicht die Freiheit, sondern die - Pflicht [216] zukommt, ihren Raum nach eigenen Leitbildern [217] zu planen. Diese müssen aus einem eigenen, legitimatorisch abzustützenden und nicht einfach am Zentralsystem 'aufhängbaren' politischen Prozeß resultieren [218].

Diese Autonomie ist indessen definitionsgemäß - es handelt sich um Subsysteme eines Gesamtsystems - eine relative: Denn neben später zu behandelnden demokratietheoretischen Gründen [219] läßt sich für ihre Berechtigung eine funktionale Begründung anführen: Der zentral beabsichtigte Zweck ist offenbar durch relativ autonomes Tätigwerden nachgelagerter Entscheidungsträger besser zu bewerkstelligen als über zentral streng programmierte Vollzugsinstitutionen. Das ist bei der Raumordnung unzweifelhaft der Fall: Wo sich das Zentralsystem nicht darauf beschränkt, wirklich für das Gesamtsystem bedeutsame Aspekte zu regeln, sondern darüber hinaus alles und jedes in den verschiedenen 'Verwaltungsterrito-

rien' regelt, müssen früher oder später Fehlleistungen eintreten, weil hinreichende Informationen über die spezifischen lokalen Gegebenheiten gleichermaßen fehlen dürften, wie übersichtliche und kontrollierbare Strukturen der zentralen Bürokratie [220].

1.3.4.4. Um zu verhindern, daß eines der Subsysteme seinen ihm zugestandenen Handlungsspielraum überschreitet und dadurch den vom Gesamtsystem bezweckten Erfolg vereitelt, wird ein Feed-back-System [221], ein Rückkoppelungsmechanismus, notwendig. Seine Aufgabe besteht darin, die funktionele Stellung der Subsysteme im Gesamtsystem anhand eintretender Einzelfälle dauernd neu zu aktualisieren [222]. Es sorgt andererseits dafür, daß die subsystemare Autonomie nicht 'von oben' verletzt wird. Auch in diesem Falle ist der Erfolg des Gesamtprozesses, der ja gerade auf diese Autonomie abstellt, gefährdet.

Hauptsächlichste Feedback-Systeme liegen im Raumplanungsrecht im Genehmigungs- [223] und - in beschränkterem Ausmaß - im Beschwerdeverfahren [224].

1.3.5. Insbesondere: Zur letzten Stufe von durchgehenden Planungsprozessen (Durchführungsstufe)

1.3.5.1. Die letzten Subsysteme, die im Prozeß durchgehender Raumplanung tätig werden, sind die sogenannten Durchführungssysteme [225]. Von ihnen hängt die Leistungsfähigkeit des raumpolitischen Gesamtsystems ab, weil sie es in der Regel sind, die alle vorgelagerten, noch zu konkretisierenden raumpolitischen Entscheidungen in "für jedermann verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens" (RPG Art. 29 I) umarbeiten. Im bodenpolitischen Modell: Sie sind die letzten 'Produktionsstufen' des Planungssystems, nach dessen Durchlaufen der Raum als hinlänglich vom politischen System bearbeitet erachtet, die öffentliche 'Planungsmaschinerie' verläßt und ihr als Produkt in der Gestalt des nutzbaren Raumes entspringt.

Räumliche Prozesse spielen sich bekanntlich nicht auf einem Bundes-,

einem Kantons- oder einem Gemeindeboden je unterschiedlicher Art ab. Den Durchführungssystemen kommt daher die Stellung eigentlicher Scharnierstellen zu: Sie müssen sämtliche vorgelagerten Planungsentscheidungen, die ihren räumlichen Wirkungsbereich betreffen, entweder unverändert [226], weil bereits konkretestmöglich formuliert, oder nach einer - relativ autonom abgewickelten - wertenden Konkretisierung [227] verbindlich auf die Raumwirklichkeit umlegen. Ohne diese Tätigkeit müßten die Pläne ohne jede Raumwirksamkeit förmlich in der Luft hängen bleiben. 'Unter' ihnen könnten sich weiterhin ungeplante räumliche Prozesse abspielen.

1.3.5.2. Die Durchführungssysteme können und sollen entlastet werden von der 'Umsetzung' übergeordneter, nicht mehr konkretisierbarer raumpolitischer Entscheidungen in rechtsverbindliche Nutzungsanordnungen [228]. Nach dieser Formel erlangen solche Rechtskraft schon früher und deren Aufnahme in die Nutzungspläne hat nur noch klarheitsschaffende Bedeutung [229]. Auch darf nach dem System der durchgehenden Planung angenommen werden, daß maßgebliche Bundesplanungsentscheidungen bereits vollumfänglich in die kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne eingearbeitet wurden. Den Durchführungssystemen bleibt damit - dies eine Einschränkung an 1.3.5.1. - gesamtsystemar gesehen nur noch die Durchführung eines Konkretisierungsprozesses, der die kantonalen Planungsentscheidungen nach Maßgabe des Bundes- und des Kantonsrechts sowie nach Maßgabe ihrer relativ autonomen, lokale Gegebenheiten berücksichtigenden Leitbilder detaillierend auf die Raumwirklichkeit umsetzt.

Aus der Sicht der Mitglieder der Durchführungssysteme liegt darin ein wesentliches Stück Selbstverwaltung. Diese ist auch bei einer gesamtsystemaren, funktionalen Betrachtungsweise [230] der Autonomie von Nutzungsplanungen nicht zu unterschätzen: Besondere Sachnähe [231] garantiert eine hohe Qualität der Nutzungspläne und steigert die Effizienz [232] der durchgehenden Planung insgesamt. Die Leistungen des hierfür verantwortlichen Gesamtsystems werden von den Betroffenen jedenfalls dann

eher akzeptiert [233], wenn ihnen optimale Mitwirkungsmöglichkeiten offenstehen. Es darf nicht vergessen werden: Soweit jedenfalls die Durchführungssysteme zur wertenden Konkretisierung zentraler Planungsentscheidungen befugt sind, können deren Mitglieder mit ihrem Nein zum Nutzungsplan - wenigstens vorübergehend (RPG Art. 65 f.) - auch über Erfolg oder Mißerfolg der Leistungen des Gesamtsystems mitbefinden. Zur Sicherung des gesamtsystemar intendierten Planungserfolgs sieht das RPG gegen ein Nein der Stimmbürger zu Nutzungsplänen und kantonalen Planungserlassen in Extremfällen ein Veto der kantonalen Regierungen vor. Diese werden ermächtigt, den 'Scherbenhaufen' wiederholt negativer Volksentscheide gewissermaßen treuhänderisch für den Bund zu verwalten. Sie treffen nach Art. 66 I "die vorläufigen Regelungen, die für die Durchführung unerläßlich sind".

1.3.5.3. Das RPG sagt nichts darüber aus, welche politischen Wirkungseinheiten denn die Nutzungspläne verabschieden sollen - es spricht in Art. 25 lediglich von den "nach kantonalem Recht zuständigen Behörden". Lassen sich aus dem System durchgehender Planung selbst Hinweise dafür finden? Für die Umschreibung der Anforderungen an die Ausgestaltung der Durchführungssysteme ergeben sich daraus zwei sich teilweise widersprechende Grundsätze:

1.3.5.3.1. Durchführungssysteme sollen den raumplanerisch kleinstmöglichen Siedlungsraum [234] umfassen. Nutzungspläne bilden ein kohärentes Ganzes. Die einzelnen parzellenbezogenen Nutzungsanweisungen, aus denen sie sich zusammensetzen, erhalten ihren planerischen Sinn erst im Zusammenwirken mit allen anderen. Dieses Zusammenwirken unterschiedlicher, jedoch an einunddemselben Leitbild orientierter Nutzungsarten und - grade bewirkt, daß aus dem Nebeneinander von Bauten, Straßen und landschaftlichen Elementen eine funktionsteilige [235] und bedürfnisgerechte Siedlung [236] entsteht. Die verschiedenen Nutzungsarten stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Sie stehen auch nicht ausschließlich in funktionalen Beziehungen mit außerhalb der Siedlung gelegenen Bezugspunkten (Shopping-Center im Grünen, reine Industriezone [237]), sondern bilden untereinander ein Nutzungsgeflecht, das ein

dichtes und auf Befriedigung einer Großzahl unterschiedlicher Grundbedürfnisse [238] gerichtetes soziales Interaktionsfeld [239] innerhalb der Siedlung widerspiegelt. Wo Nutzung zu Wohnzwecken stattfindet - und dies muß trotz der alarmierenden Entvölkerung einer Großzahl unserer Innenstädte [240] als die letztlich einzig legitime Schlüsselvariable der Siedlungsplanung gelten - muß Nutzung zu Arbeits-, Schulungs-, Erholungs-, Konsumgüterbeschaffungs- oder zu Integrationszwecken ebenfalls stattfinden, will man nicht auf das einem normativen Siedlungsbegriff inhärente Gebot eines möglichst dichten und auf Befriedigung möglichst vieler Grundbedürfnisse gerichteten sozialen Interaktionsprozesses verzichten. Davon weicht die Siedlungswirklichkeit trostlos zerrissener Interaktionsfelder 'eindimensionaler' Schlaf-, Erholungs-, Industrie- oder Verwaltungsquartiere moderner Großstadtkörper [241] deutlich ab.

Für unsere - siedlungstheoretisch beschränkte [242] - Fragestellung von Bedeutung ist ferner, daß sich in solchen Interaktionsfeldern und in den entsprechenden Nutzungsgeflechten regelmäßig Stellen ausmachen lassen, an denen die häufigsten unterschiedlich motivierten Interaktionen stattfinden. Mit SPENGEMANN kann man dazu etwa assoziieren: "Identifikationsmöglichkeiten ... hohes Maß an Querverbindungen ...' Apparatur zur Vermittlung von Kontakt-Alternativen' ... Kontinuierliche Gebrauchsdichte ... Fortlaufendes Mosaik charakteristischer Bereiche mit einem hohen Grad an entdeckbaren Wiederholungen und Abweichungen ... aufeinander abgestimmte Teilbereiche, vielfach noch multifunktional genutzt. Überschußräume." [243] Es handelt sich um ein "innerhalb des Stadtganzen gestaltbestimmendes und gestaltprägendes, d. h. bedeutendes und zusammenhängendes Raum-Masse-Gefüge, in dem größtmögliche Intensität herrscht."(SCHIRMACHER) [244]. Diesem Siedlungskern stehen Randgebiete "mit einer deutlich abfallenden Interaktionsdichte" [245] gegenüber. Geographische, funktionale oder städtebauliche Momente führen dazu, daß das Interaktionsfeld - entfernt man sich vom Zentrum noch weiter weg - schließlich 'abbricht'. Es findet gar keine Besiedlung mehr statt oder man befindet sich bereits an der Peripherie einer anderen Siedlung. Nutzungsanordnungen für diese Gebiete stehen nicht mehr in einer funktiona-

len Beziehung mit der Ausgangssiedlung. Sie gehören daher auch nicht in den gleichen Nutzungsplan. Konsequenterweise sind sie von einem anderen Durchführungssystem zu erlassen.

Mit dieser Gleichsetzung des räumlichen Wirkungsbereiches eines Durchführungssystems mit dem von ein und demselben kohärenten Nutzungsplan sinnvollerweise überziehbaren Siedlungsgebiet [246] würde zugleich dem Gebot optimaler Partizipation aller gleichermaßen vom Nutzungsplan Betroffenen an der Nutzungsplanung entsprochen [247]. Optimale Partizipation im überschaubaren Rahmen ist wiederum eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die bundesweit angestrebte zweckmäßige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes (RPG Art. 6) auch den tatsächlichen Bedürfnissen der Raumnutzer entspricht [248].

Diese Gleichsetzung schafft aber praktische Folgeprobleme, deren rechtliche Bewältigung äußerst schwierig sein wird: Gesucht wird eine staatsrechtliche Umschreibung des Siedlungsbedgriffes und dessen Integration in die bestehenden, bei größeren Siedlungskörpern nicht deckungsgleichen Körperschaften der Gemeinden (z. B. neighbourhood [249] oder locality [250]). Es müssen also präzise und operable Kriterien für den minimalen und maximalen Umfang der geforderten Interaktionsfelder gefunden werden. Eine solche Typenbildung hätte von 'idealen', quantifizierten Zuordnungsverhältnissen der verschiedenen für die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse allgemein als notwendig erachteten Nutzungsarten (Wohnen, Konsum, sozialer Kontakt, Grundausbildung, Kultur und Freizeit, Arbeit etc.) auszugehen. [251] Vor diesen 'idealen' Quotienten und den vorhandenen Mitteln müßte nach Erfahrungswerten daraufhin die Schlüsselvariable 'Einwohnerzahl' als Idealwert festgelegt werden. Solchermaßen erarbeitete Werte - die Praxis geht bei der Neuerrichtung von Siedlungen offenbar von 5000 bis 10000 Einwohnern aus [252] - müßten mit den im Laufe der Zeit in vorhandenen Siedlungsgebieten entstandenen Stadtteilen oder Quartieren verglichen werden, um bei der Bildung von Durchführungssystemen in bestehenden Siedlungsgebieten die vorhandenen Strukturen den Idealwerten möglichst anzugleichen.

Zwischen den so gebildeten städtischen Durchführungssystemen wird eine weit höhere gegenseitige Abhängigkeit bestehen als zwischen zwei ländlichen Dörfern. Dies spricht nicht gegen eine planungsgerechte Dezentralisierung im städtischen Siedlungskörper. Für die gesamte Stadt bedeutsame Planungsinhalte würden weiterhin von den gesamtstädtischen Behörden beschlossen. Soweit notwendig könnten diese solche Entscheidungen in der Form unmittelbar verbindlicher Nutzungsanwendungen erlassen [253]. Unter Beachtung genauester Kompetenzausgrenzungen zwischen Stadtteil und Gesamtstadt ließe sich eine solche Ausgestaltung der Durchführungssysteme in Städten - sind die Stadtteile rechtlich einmal umschrieben - auch verwaltungspraktisch durchführen. Weil das RPG keine kategorische Gleichsetzung von Durchführungssystemen und politischen Gemeinden fordert, könnte jedenfalls das kantonale Recht - etwa über eine Anerkennung der Stadtteile als öffentlichrechtliche Körperschaften - solche Lösungen ins Auge fassen. Unterteilungen von bevölkerungsreichen Gemeinden auf der "subkommunalen Stufe" [254] kommen im kantonalen Staatsrecht in anderen Bereichen bereits heute vor [255]. Mögliche Kosten, die der Funktionsfähigkeit des raumpolitischen Gesamtsystems aus allfälligen Kompetenzkonflikten zwischen Stadt und Stadtteilen erwachsen könnten, steht der für das Gesamtsystem bedeutsame Vorteil eines bedürfnisgerechten Abschlusses der Planung gegenüber. Ein Vorteil übrigens, der auch aus dem übergeordneten Gesichtswinkel einer Demokratisierung des politischen Systems [256] begrüßenswert scheint.

1.3.5.3.2. In teilweisem Widerspruch zu dieser ersten steht aber die zweite Anforderung an die Durchführungssysteme: Sie müssen funktionsfähige politische Wirkungseinheiten sein. Ihre Institutionen müssen einen integralen Nutzungsplanungsprozeß - von der Entscheidung über die Planungsziele bis hin zur Beschlußfassung über den Nutzungsplan - selbst [257] tragen und daraus resultierende Folgeprobleme [258] auch weitgehend bewältigen können.

Ob Stadtteile derzeit den für eine Durchführung integraler Nutzungsplanungsprozesse hinreichend repräsentativen Organisationsgrad [259] aufweisen, ist für die schweizerischen Verhältnisse im Einzelfall abzuklä-

ren. Gleichwohl möchte ich dies in Anbetracht einer generell wenig dichten politischen Kultur [260] eher bezweifeln. Zwar fehlen meines Wissens systematische Analysen über unsere größten Schweizer Städte. Die Praxis des stadtbernischen Planungsamtes [261] etwa scheint die Vermutung zu bestätigen, daß sich im allgemeinen wenig längerfristig bestehende Organisationen für quartierpolitische Probleme finden. Bestehende Vereinigungen erweisen sich vielfach als nicht repräsentativ, weil sie weitgehend Eigentümervereinigungen [262] darstellen. Eine Dezentralisierung der Nutzungsplanung würde unter solchen Umständen wahrscheinlich eher zu einer Entdemokratisierung der Raumplanung im Sinne dieser Arbeit [263] führen.

Gegen diese skeptische Beurteilung spricht allerdings, daß sich solange keine hinreichend gefestigte politische Kultur heranbilden kann, als auf Stadtteilebene keine relevanten politischen Entscheidungen zu treffen sind. Dementsprechend wird man - in Anlehnung an das Bologneser - Modell [264] -, das längerfristig auf eine Nutzungsplanung durch die Stadtteile abzielt, in einer Übergangsphase den Stadtteilen ausgebaute Mitspracherechte [265] am - immer noch gesamtstädtisch durchgeführten - Nutzungsplanungsprozeß einräumen.

Durchführungssysteme müssen zum zweiten in der Lage sein, die Folgeprobleme einer Nutzungsplanung zu bewältigen. Unmittelbar damit zusammenhängende Kompetenzen, die gesamtstädtische Belange nicht berühren, lassen sich ohne Schwierigkeiten auf die Stadtteile mitübertragen (etwa die Befugnis zum Erlaß gestalterischer Vorschriften [266]). Die Übertragung finanzieller Mittel - wohl zentralstes Folgeproblembewältigungsinstrument - dürfte aber auf politische Hindernisse stoßen. Nutzungsplanung kostet in jedem Falle Geld; dieses soll - so eine verbreitete Anschauung - aus den Steuergeldern derjenigen stammen, die von der durch Planung bewirkten Steigerung der Lebensqualität primär profitieren [267], mithin von den Stadtteilbewohnern selbst. Sie sollen nach dieser Auffassung nicht Pläne beschließen können, für deren Durchsetzung die Steuergelder anderer verwendet werden. Sonst bestehe

die Gefahr, daß trotz Verhältnismäßigkeitsgebot 'wild drauflos' Geldmittel verplant werden. Dem entspräche eine Lösung, die entweder jedem Stadtteil direkt proportional zu seiner Steuerkraft eine Quote für Planungsaufwendungen zuspricht oder die Mittelbeschaffung den Stadtteilen durch Übertragung einer Planungssteuerhoheit [268] überläßt.

Aber mögliche Planungsaufwendungen dürfen nicht ausschließlich von der Einwohnerzahl, sondern sie müssen ebenso stark von der vorgefundenen örtlichen Nutzungsstruktur und den unterschiedlichen Planungszielen abhängig gemacht werden. 'Steuerkraft-' oder 'einwohnerzahlproportionale' Quotenzuteilungen würden bereits bevorzugte Stadtteile in fragwürdiger Weise besserstellen. Strebt man eine Nutzungsplanung durch die Stadtteile an, so müßte man den Stadtteilen aus den allgemeinen städtischen Steuereinnahmen sowie aus allfälligen Einnahmen aus Mehrwertabschöpfungen (RPG Art. 37) - solche dürften nach der Konzeption des RPG vornehmlich an der Peripherie anfallen - hinreichende finanzielle Mittel nach einem planerisch sinnvollen Schlüssel zuteilen. Dieser hätte sich an der gleichmäßigen Verteilung planerisch bedingter Lebensqualität in allen Stadtteilen und nicht an ihrer vorhandenen Finanzkraft zu orientieren.

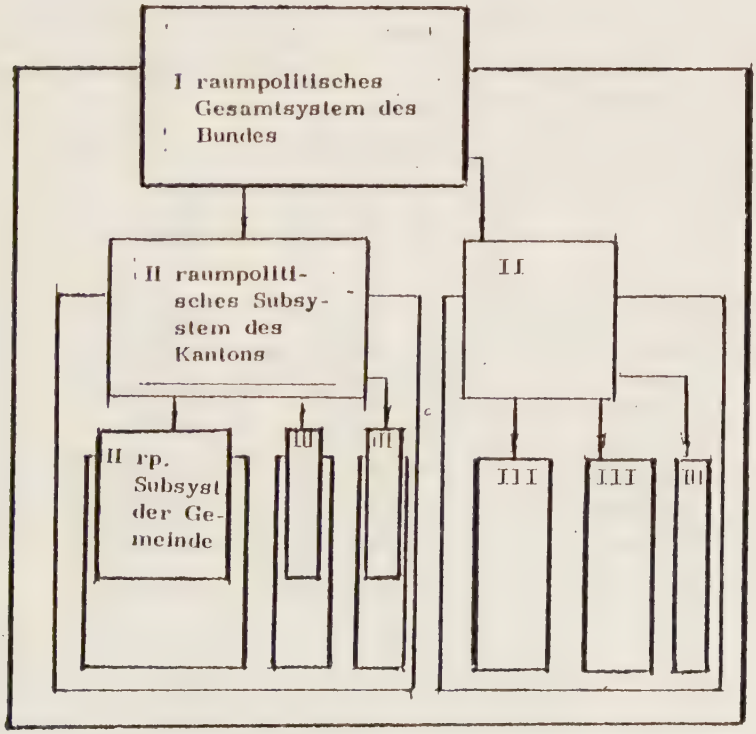
1.3.5.4. Eine realistische Gegenüberstellung der beiden an Durchführungssysteme zu stellenden Anforderungen ergibt, daß unter den heutigen Verhältnissen auf eine vollumfängliche Nutzungsplanung durch die Stadtteile im allgemeinen noch verzichtet werden sollte. Gleichwohl werden wir unter 1.6.1. diese Überlegung nochmals aufgreifen und nach Hinweisen für eine mögliche Kompetenzaufteilung zwischen Stadtteilen und Gesamtstadt suchen. Eine solche Lösung wird prinzipiell möglich sein, wenn die Stadtteile durch die unten darzulegende Mittellösung einer mehr oder weniger ausgebauten Stadtteilpartizipation [269] eine institutionell gefestigte und politisch eigenständige Stellung erlangt haben werden. Vorläufig gehen wir davon aus, daß als Durchführungssysteme die Gemeinden auftreten. Diese räumen den Stadtteilen sukzessive auszubauende Partizipationsrechte an dem von ihnen getragenen Nutzungsplanungsprozeß ein. Parallel zur Realisierung der bundesweit geforderten Planung

hätte damit eine von den Städten zu fördernde Ausbildung von Stadtteilen zu erfolgen; diesen sollen auch andere als nur nutzungsplanerische Aufgabenbereiche zugewiesen werden (z. B. Kultur und Freizeit) [270].

## 1.4. RAUMPOLITISCHES GESAMTSYSTEM UND SUBSYSTEME IN DER KONZEPTION DES RAUMPLANUNGSGESETZES - DIE VERSCHIEDENEN STUFEN DER DURCHGEHENDEN RAUMPLANUNG

### 1.4.1. Aufbau und Gliederung des Gesamtsystems

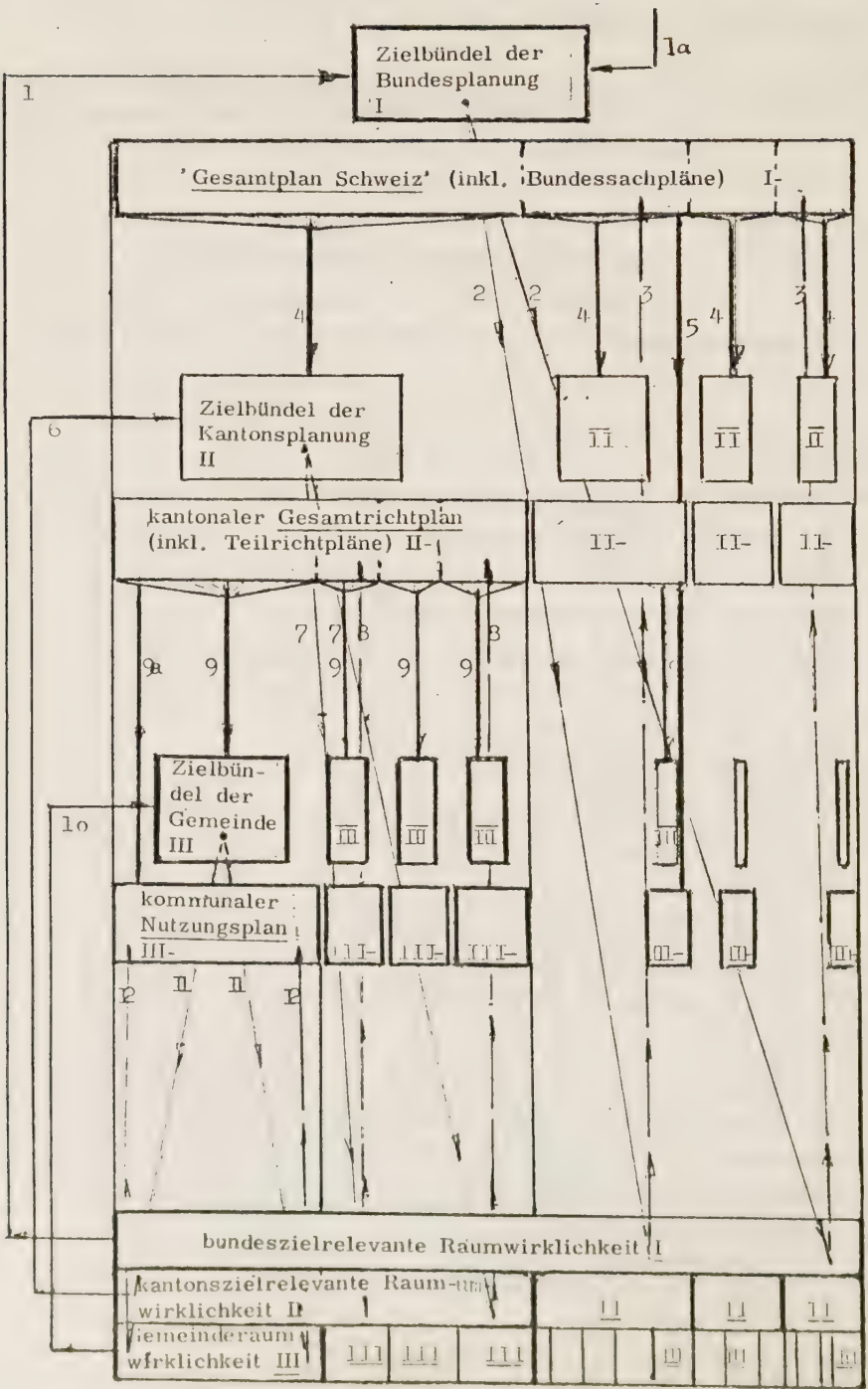
Skizze des raumpolitischen Gesamtsystems nach Raumplanungsgesetz




Region und Stadtteil als mögliche raumpolitische Subsysteme werden in dieser Skizze nicht angeführt.

III (raumpolitisches Subsystem der Gemeinde) heißt auch Durchführungssystem.

1.4.2. Prozeßskizze
(Legende: 1.4.3 )



1.4.3. Zum Ablauf durchgehender Planungsprozesse (nach Skizze) [271]

Im folgenden ist zu skizzieren, wie sich Raumplanung prozeßlogisch im System durchgehender Planung abwickelt, und wie das RPG diesen stufenweisen Prozeß regelt. Die Ziffern beziehen sich auf die Skizze.

1 Die (ungeplante) räumliche Entwicklung im Gesamtraum Schweiz (I) führt zu unbefriedigenden Ergebnissen. Vermehrte Planungstätigkeit wird notwendig. Es werden für den Gesamtraum Schweiz einheitliche Planungsziele formuliert; der Gesamtraum Schweiz erscheint als unteilbares, einheitliches Planungsfeld:

- RPG Art. 1 II: Zielvorgaben [272] für alle - auch bundespolitische - Planungsprozesse.

- RPG Art. 21: Weitere materielle Grundsätze gleicher Qualität wie Art. 1 II (geschlossen aus Art. 38 II) und eigentliche bundeseigene Zielsysteme [273].

- RPG Art. 2: Ingangsetzen des durchgehenden Planungsprozesses, der überall im Gesamtraum Schweiz zu einer Festlegung der Nutzung eines jeden Raumabschnittes führt.

1a Ergänzt und teilweise eingeschränkt werden die nach siedlungspolitischen Gesichtspunkten erstellten Planungsziele durch den räumlichen Niederschlag der Bundessachplanung [274], die außerhalb der Raumplanung stehende Zwecke verfolgt. Raumwirksamkeit ist hier bloßes Nebenprodukt, nicht Hauptzweck. So bezwekken raumwirksame Maßnahmen der Gesamtverteidigung nicht eine bestimmte Besiedlung des Landes, sondern einen bestimmten Grad an Verteidigungsbereitschaft. Diese kann eine bestimmte Siedlungsstruktur voraussetzen, die u. U. im Widerspruch zu spezifisch siedlungspolitischen Gesichtspunkten steht [275]:

- RPG Art. 1 II Bst. h: Verteidigungsbereitschaft.

- RPG Art. 21 II: Zielkonflikt, indem die Sachpläne des Bundes den materiellen Grundsätzen und den Gesamtrichtplänen der Kantone gleichgestellt werden.

- RPG Art. 23: Bundessachpläne Verkehr, Versorgung und öffentliche Bauten [276].

2 Die Planungsziele werden mit jedem bundeszielrelevanten Raumabschnitt [277] im Gesamtraum Schweiz konfrontiert [278]. Die räumliche Wirklichkeit wird nach einheitlichen, für alle Abschnitte gleichermaßen gültigen, zentralen Kriterien untersucht:

- RPG Art. 20: Darstellung der Ergebnisse der Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmäßigen Entwicklungen des Landes in Leitbildern.

3 In einem gesamtschweizerischen Plan (I) werden bundesrelevante Entwicklungsdaten je Raumabschnitt rechtlich in bestimmter Weise festgelegt:

- RPG Art. 21 I: Auswahl eines nach Art. 20 errichteten Leitbildes = ein materieller Grundsatz [279].

4 Nun zerfällt der Gesamtraum Schweiz in verschiedene Teilräume (Kantone). Für sie sind die zentralen Planungsentscheidungen soweit verbindliche Planungsziele, als sie Objekte in ihrem Planungsfeld betreffen.

Aus den obgenannten Gründen sind solche Planungsziele in der Regel abstrakt formuliert [280] und bedürfen der in Konfrontation mit den je Teilraum unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten zu erarbeitenden Konkretisierung:

- RPG Art. 21: Materielle Grundsätze = Grundlagen der Raumordnung

- RPG Art. 39: Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bundesrat (= Feed-back-System).

5 Von der Bundesplanung vorgegebene Planinhalte können auch konkret formuliert sein. Eine - wertende - Konkretisierung ist dann weder nötig noch möglich. Dies ist vielfach der Fall bei der Bundessachplanung. Ihre Inhalte sind unverändert in die kantonalen Zielsysteme und Gesamtpläne und/oder kommunalen Zielsysteme und Nutzungspläne aufzunehmen. Sie greifen durch die Subsysteme:

- RPG Art. 22: Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung.

- RPG Art. 23 I + III: Gesamtverkehrspläne [281], Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen.

- RPG Art. 23 IV: Hier wird dieser Durchgriff angedeutet, indem den Subsystemen keine oder nur eine geringe Durchführungsautonomie vorbehalten bleibt.

6 Entsprechend unterschiedlichen räumlichen Bedingungen und Gestaltungswünschen werden je kantonaler Teilraum unterschiedliche Planungsziele ($\overline{II}$) aufgestellt. Dabei ist die Autonomie der Kantone beschränkt: Das Feld möglicher Inhalte wird durch das den Kantonen vom Zentralsystem zugewiesene Planungsinstrumentarium vorgezeichnet: Räumliche Entwicklungsziele können sinnvollerweise nur insoweit postuliert werden, als hierzu erforderliche Durchsetzungsmittel bestehen [282]. Eine weitere Beschränkung liegt in den vom gesamtschweizerischen Plan gesetzten Zielvorgaben.

Innerhalb dieser Schranken besteht Planungsautonomie; wir sprechen von der stufenadäquaten Autonomie des Subsystems.

- RPG Art. 6: Zweck der Gesamtrichtpläne.

- Im übrigen ist im RPG die Stufe der kantonalen Planungszielbündelformulierung nicht verselbständigt [283]. Gesamtrichtplan und darin enthaltene Teilrichtpläne sind selbst nicht die Planungsziele, sondern vielmehr das Ergebnis der Konfrontation solcher Ziele mit der dazu relevanten Raumwirklichkeit. Die Gesamtrichtpläne sollen - laut Art. 6 - eine "zweckmäßige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Landes gewährleisten". Planungsziele müssen nun bestimmen, was unter dieser Blankettformel im einzelnen erreicht werden soll. (Besiedelung und Landschaft, Verkehr, Versorgung, öffentliche Bauten und Anlagen).

7 (Analog 2) Das kantonale Zielbündel wird nun mit den relevanten Faktoren und Gegebenheiten in der Raumwirklichkeit (II) konfrontiert. Diese ist als Teil des Gesamtraumes Schweiz (I) schon in der Phase 2 mit Planungszielen konfrontiert worden. Es werden daraus nun aber andere Elemente herausgegriffen [284]. Die dezentralen nur für kantonale Teilräume gleichermaßen geltenden Planungsziele sind spezifischer auf die unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten ausgerichtet. Sie haben konkretere, desaggregierte [28] Zielgrößen zum Gegenstand:

- RPG: eine analoge Bestimmung zu Bundesuntersuchungen (Art. 20) fehlt.

8 Das Ergebnis dieser Konfrontation wird im kantonalen Richtplan (II festgehalten:

- RPG Art. 5-9: Gesamtrichtpläne.

- RPG Art. 10-19: Teilrichtpläne Besiedelung und Landschaft, Verkehr, Versorgung, öffentliche Bauten.

9 Nun zerfällt der Teilraum Kanton wiederum in verschiedene Teilräume. (Ausgeklammert sei vorerst eine weitere, zwischen Kanton

und Durchführungssystem tretende Planungsstufe: Art. 5 II) [286]. Es folgen die zur Durchführung der Raumplanung geeigneten Stufen, die kleinstmöglichen Teilräume. Diese sind bei der Festlegung ihrer Planungsziele (III) an die Entscheidungen der kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne soweit gebunden, als solche räumliche Objekte betreffen, die sich in ihrem Wirkungsbereich befinden.

Die Angaben im zentralen Gesamt- oder Teilrichtplan sind vielfach nochmals konkretisierungsbedürftig:

- RPG Art. 10 II Bst. a: Siedlungsgebiet, das sich als Baugebiet in naher Zukunft eignet. Offen bleibt die Art und Weise der Überbauung, sowie die Art der Nutzung. (Formulierung von Art. 11 in Zusammenhang mit Art. 26)

- RPG Art. 10 IV: Siedlungsrichtplan, weitere Arten von Nutzungsgebiet im kantonalen Gesamtrichtplan, sofern eine konkretisierungsbedürftige Kategorie vorliegt.

- RPG Art. 10 III: Durchmischung von Siedlungsgebiet mit Erholungs- und Schutzzonen.

- RPG Art. 7 II: Kantonale Durchführungsbestimmungen, sofern in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht Autonomieräume offen gelassen werden.

9a Ein Teil des Gesamtrichtplanes bedarf keiner zusätzlichen Konkretisierung. Solche Angaben sind ohne Veränderung ins Zielsystem der Durchführungsstufe und in den daraus abgeleiteten Nutzungsplan zu übernehmen. In diesen Fällen besteht überhaupt keine stufenadäquate Planungsautonomie [287], weil die zentral gefällte Entscheidung eine ganz bestimmte, nicht weiter zu konkretisierende räumliche Nutzungsbestimmung beinhaltet [288]:

- RPG Art. 10 II Bst. b: Landwirtschaftsgebiet.

- RPG Art. 10 II Bst. c: Forstgebiet, in Verbindung mit Art. 13 und kantonalen und eidgenössischen forstgesetzlichen Bestimmungen [289].

- RPG Art. 10 II Bst. d + e: Erholungs- und Schutzgebiet, soweit keine Vermischung mit Siedlungsgebiet vorliegt.

- RPG Art. 10 II Bst. f: Übriges Gebiet, in Verbindung mit Art. 16.

- RPG Art. 17: Richtpläne des Verkehrs (im Rahmen der Bundessachplanung: Art. 23), sofern keine generelle Durchführungsautonomiebereiche im Rahmen von Art. 7 II (Angaben über Anlagen und Flächen) für die übergeordneten Verkehrsträger bestehen.

- RPG Art. 18: Richtpläne der Versorgung.

- RPG Art. 19: Richtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen.

10 Entsprechend den unterschiedlichen räumlichen Bedingungen und Gestaltungswünschen im Durchführungsraum werden nunmehr wiederum für alle Raumabschnitte der Gemeinde gleichermaßen geltende Planungsziele [290] erarbeitet (III). Die stufenadäquate Autonomie der Durchführungssysteme liegt vorab in der dezentralen Festlegung der unterschiedlichen Nutzungen und deren Durchmischung innerhalb festgelegter Siedlungsgebiete, soweit Nutzungssteuerung mit dem (zentral umschriebenen) Instrument des Nutzungsplans überhaupt zulässig ist:

- RPG Art. 8: Verbindlichkeit der kantonalen Zielsystemelemente für die Gemeinden.

- RPG Art. 30 I: Verbindlichkeit der Nutzungspläne erst nach Ge-

nehmigung durch die kantonalen Behörden.

- RPG Art. 30 II, 2. Satz: Hier wird der stufenadäquate Autonomiebereich näher umschrieben.

- RPG Art. 29 in Verbindung mit Art. 8: Notwendigkeit des - unveränderten - Umlegens bereits konkretisierter Zielelemente in Zielsysteme ($\overline{\text{III}}$) und Nutzungspläne (III) auf Durchführungsstufe.

- Eine Verselbständigung der Zielplanung für die Durchführungssysteme ($\overline{\text{III}}$) nimmt das RPG nicht vor (analog $\overline{\text{II}}$). Der Nutzungsplan selbst ist wie die kantonalen Richtpläne - kein Zielsystem.

11 Letztmals wird nunmehr die Raumwirklichkeit auf konkretestmöglicher Ebene ($\underline{\text{III}}$) mit Planungszielen des politischen Systems konfrontiert.

- RPG: Dieser Prozeß ist - wie im Falle von 7 - nicht verselbständigt.

12 Die Konfrontation der Planungsziele mit den zielrelevanten Objekten innerhalb der Durchführungseinheit führt zur nutzungsmäßigen Fixierung derselben im Nutzungsplan. Der Raumgestaltungsprozeß, abgewickelt in verschiedenen Stufen des raumpolitischen Gesamtsystems, findet seinen Abschluß:

- RPG Art. 25 ff. Nutzungspläne

## 1.5. DIE JE PLANUNGSSTUFE WIEDERKEHRENDE 4-SCHRITT-FIGUR - ASPEKTE ZUR RECHTSNATUR VON RAUMPLÄNEN

1.5.1. Die Prozeßanalyse hat die zugrunde gelegte Hypothese bestätigt, daß im Planungsprozeß jeder Stufe des raumpolitischen Gesamtsystems ein wiederkehrendes Grundmuster auftritt. Es ist dies eine an das allge-

meine, fünfphasige Grundmuster von Planungsprozessen angelehnte 4-Schritt-Figur [291]. Im Bestreben, das wiederkehrende Grundmuster wenn immer möglich in Einklang mit dem RPG und mit der raumplanerischen Praxis zu bringen, wird einerseits die Analysephase institutionell nicht verselbständigt - sie bildet einen Teil der Zielbündelentscheidungsphase. Andererseits wird die Feed-back-Phase wegen ihrer rechtlichen Bedeutung als Entscheidungsstufe verselbständigt. Die wiederkehrende 4-Schritt-Figur:

1. Zielbündelentscheidung: Erarbeitung eines für alle Raumabschnitte im beplanten Raum gleichermaßen wirksamen Zielsystems [292].

2. Konfrontation des Zielsystems mit allen zielrelevanten Objekten (Implementierung).

3. Plan: Unterschiedliche Fixierung aller zielrelevanten Objekte entsprechend den einheitlichen, für alle Objekte gleichermaßen wirksamen Raumnutzungszielen.

4. Feed-back: Plangenehmigung durch eine übergeordnete Planungsstufe.

1.5.2. So begrüßenswert Bestrebungen, den Plan im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsrechts einer bestehenden dogmatischen Figur zuzuordnen, vor dem rechtsstaatlichen Erfordernis klarer, möglichst einheitlicher und einfacher Institute auch sind, so wenig befriedigt m. E. die einem liberal-rechtsstaatlichen Eingriffsdenken verhaftete Alternativstellung 'Erlaß' [293] oder Verfügung [294], aus der, je nachdem, ob man es mit dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes, der Mitwirkungsmöglichkeiten der Planbetroffenen im Verlaufe des Planungsverfahrens oder der Planabänderung zu tun hat, eher die eine oder die andere Variante auszuwählen ist [295]. Ebensowenig befriedigt demgegenüber der einfache Hinweis, es handle sich beim Plan um ein aliud [296], solange dieses Institut nicht klarer umschrieben wird.

Der hier angestellte Versuch, einige Elemente dieses 'aliud' etwas ge-

nauer zu bestimmen, geht aus vom Zweck, welchen ein jeweiliger Planungsträger mit der Inszenierung eines Planungsprozesses verfolgt. Die besondere Entscheidungsstruktur von Planungsprozessen und die besondere Sachstruktur der zu regelnden Materie prägen jenen, auf verbindliche Entscheidung gerichteten, zweckorientierten politischen Prozeß, dessen Ergebnis der 'Raumplan' darstellt. Erst aufgrund einer Analyse dieses Entscheidungsvorganges wird es möglich, den Kreis der Planbetroffenen, deren Mitwirkungsrechte und Rechtsschutzansprüche sowie die Art und Weise der Rechtswirkung von Plänen zu bestimmen und in rechtsstaatlich vertretbare Verfahrensregeln umzusetzen.

Bei der Bildung juristischer Normbegriffe für Planungsentscheidungen ist zu beachten, "daß die Rechtsregel mit ihren verschiedenen Graden der Offenheit, Bestimmtheit und Dichte im Stande bleibt, den Planungsprozeß von der Abgrenzung des Planungsbereichs über die Zielsetzung bis zur ... Planverwirklichung im Einzelfall inhaltlich zu meistern ist ..." [297]. Die Rechtswissenschaft muß "die dem Raumordnungsprozeß eigentümlichen faktischen Funktionsbedingungen zum Maß der Rechtserheblichkeit nehmen." (OBERNDORFER) [298]. Ein solches Vorgehen führt zur geforderten "Kongruenz von Sachgehalt und Rechtsgehalt" (WAHL) [299].

Ein solcher methodischer Ansatz führt bei der Frage nach der Rechtsnatur von Raumplänen vor der analytischen 4-Schritt-Figur zu folgenden Feststellungen:

1.5.2.1. Der Plan beinhaltet die Planungsziele selbst nicht [300]. Er ist der Niederschlag aus der Konfrontation der Planungsziele mit der Raumwirklichkeit, besser: mit deren zielrelevanten Objekten.

Planungsziele sind abstrakte Normen; Pläne sind dazugehörige konkrete [301] Entscheidungen [302]. Konkretere Entscheidungen als Pläne gibt es auf derselben Planungsstufe nicht.

Zwischen final programmierten [303] Zielbündelentscheidungen und dazu-

gehörigen konditional strukturierten [304] raumkonkreten Plänen besteht mithin eine unabdingbare Verklammerung. Das Verfahrensrecht muß den Raumplanungsprozeß auf jeder Stufe in die drei unterscheidbaren Phasen Zielbündelentscheidung/Implementierung und Planentscheidung aufteilen [305]. Das bloße Aufstellen von Zielsystemen ohne Entscheidung über dazugehörige Pläne auf derselben Planungsebene kann nicht als eigentlicher Planungsprozeß betrachtet werden. Es handelt sich dabei lediglich um Teilentscheidungen [306].

Aus der Umschreibung von Plänen als zu jeweiligen Planzielen gehörige konkrete Entscheidungen folgt ferner, daß Pläne grundsätzlich eine Vielzahl von 'Rechtsverhältnissen' [307] mit je Planstufe unterschiedlich konkreten Inhalten begründen. Diese haben insgesamt eine bestimmte Anordnung von Sachen in der Raumwirklichkeit zur Folge. Sie bedürfen im Gegensatz zum abstrakten Erlaß auf der jeweiligen Planungsstufe keiner Konkretisierung mehr. Sie sind selbst Konkretisierung. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß im System der durchgehenden Planung der zentrale Plan die Planungsziele im Hinblick auf die verschiedenen Teilräume mit abstrakten Größen und Inhalten konkretisiert.

1.5.2.2. Der Plan ist grundsätzlich eine generelle "Entscheidung" [308]. Er begründet Verhaltensanordnungen für alle Akteure, deren rechtlich zulässiges Tätigwerden sich auf der gleichen Konkretheitsstufe bewegt, auf der sich der entsprechende Plan befindet, das mithin mit diesen Verhaltensanordnungen überhaupt in Konflikt treten könnte.

Der Plan beschreibt eine bestimmte Art der Besiedlung und Nutzung des Bodens unabhängig davon, wer der jeweils an einzelnen Raumabschnitten Berechtigte ist. Er begründet damit unmittelbar kein individuell-konkretes Rechtsverhältnis.

Weil im System der durchgehenden Planung nach RPG nur politische Subsysteme zulässigerweise raumrelevante Handlungen vornehmen können, die sich auf der gleichen Konkretheitsstufe wie der Gesamtplan Schweiz (I) oder kantonale Richtpläne (II) bewegen, Private mithin in Ausübung ihrer rechtli

Gestaltungsmacht gar nicht mit darin enthaltenen Verhaltensanweisungen in Konflikt treten können, richten sich diese Pläne grundsätzlich nur an die nachgelagerten politischen Systeme. Wir sprechen von unecht-generell-konkreten oder bloß systemgenerell-konkreten Entscheidungen [309].

Wo Bundesraumplan oder kantonale Gesamtrichtpläne nicht mehr weiter konkretisierbare Anordnungen enthalten, kann der besagte Konflikt auftreten. Rechtlich zulässiges privates Tätigwerden bewegt sich hier auf der gleichen Konkretheitsstufe wie die Verhaltensnorm. Es liegen in Tat und Wahrheit echt-generell-konkrete Anordnungen vor, obwohl sie vom Raumplanungsgesetz den unecht-generell-konkreten scheinbar gleichgestellt werden [310]. Bürgerschaftliche Mitwirkungs- und Anfechtungsmöglichkeiten müssen sich nach diesem tatsächlichen Befund und nicht nach der scheinbaren Zuordnung richten [311].

Nutzungspläne enthalten "für jedermann verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens" (Art. 29 I). Wer ist dieser 'jedermann'? Darunter fallen alle von der Rechtsordnung zur Bestimmung über die Art der Nutzung des Raumes berechtigten Personen. Diese Befugnis wird durch die volle oder beschränkte dingliche Berechtigung einer Person an Grund und Boden begründet. Nur diesen Personen kommt diejenige Raumgestaltungsmacht zu, welche durch den Plan in bestimmter Weise umschrieben wird. Der 'jedermann' ist in Wirklichkeit der (private oder öffentliche) Eigentümer. Das ist nicht jeder Raumnutzer [312]. Daraus nun aber den Schluß zu ziehen, der Plan 'betreffe' nur die Bodeneigentümer, wäre falsch: Es wird im Gegenteil später darzulegen sein [313], daß dingliche Berechtigung und raumpolitische Betroffenheit nichts miteinander zu tun haben.

Der Plan richtet sich an alle dinglich berechtigten Personen im beplanten Raumabschnitt. Als Nutzungsplan begründet er unmittelbar konkrete Rechtsverhältnisse zwischen dem Gemeinwesen und jedem heutigen oder künftigen Grundeigentümer der von Nutzungsanordnungen betroffenen Grundstücke, unbeschadet ihrer persönlichen Verhältnisse. Das Rechtsverhältnis 'haftet' am Boden, nicht an der jeweils daran berechtigten Person [314].

Dieses Rechtsverhältnis entsteht nicht erst beim Erteilen der Baubewilligung. Diese stellt ein verwaltungstechnisches Mittel dar, um das seit Erlaß des Nutzungsplans bestehende Rechtsverhältnis in einem bestimmten Zeitpunkt zu aktualisieren [315]. Konkret umschriebene Rechte und Pflichten an Grund und Boden dinglich berechtigter Personen entstehen mit Erlaß des Planes. Aus dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes hat der Nutzungsplan daher verfügungsähnlichen Charakter. Jedenfalls können Verweigerung oder Erteilung einer Baubewilligung nicht mehr mit der Begründung angefochten werden, der Nutzungsplan sei rechtswidrig [316].

1.5.2.3. Nutzungsanordnungen sind das Ergebnis aus einer Konfrontation eines für alle Raumabschnitte gleichermaßen geltenden Zielbündels mit einzelnen Raumabschnitten, denen unterschiedliche Zielrealisierungsfunktionen zukommen. Daher behandelt der Plan nicht jeden Raumabschnitt gleich. Seine Funktion als Steuerungsmittel entspricht vielmehr einer eindeutigen Ungleichbehandlung [317]. Diese läßt sich nicht aus dem Vergleich der Lage oder Nutzungsqualität der Raumabschnitte untereinander erklären. Vielfach müssen einzelne Raumabschnitte trotz weitgehender Gleichartigkeit ungleich behandelt werden. Die notwendige Ungleichbehandlung erklärt sich vielmehr aus deren unterschiedlichem Beitrag zur Realisierung eines kohärenten Gesamtbildes.

Eine konkrete Nutzungsanordnung erhält ihren Sinn erst im Zusammenwirken mit allen anderen Nutzungsanordnungen. Sie ist Teil eines kohärenten Nutzungsgefüges, welchen Abstraktionsgrades auch immer. Auch ihre Abänderung wirkt sich daher theoretisch auf alle anderen, im gleichen Plan enthaltenen Raumabschnitte aus. Sie kann im Extremfall ein ganzes Planungswerk zunichte machen. Wenn oben dem Plan aus dem Gesichtswinkel des Rechtsschutzes verfügungsähnlicher Charakter zugesprochen wurde, so führt diese innere Kohärenz zu einer Präzisierung: Der Plan hat als Gesamtakt verfügungsähnlichen Charakter. Er konstituiert verschiedene konkrete Rechtsverhältnisse, die voneinander nicht isoliert werden können. Der Plan ist keine bloße Summe von Einzelverfügungen [318], aus der sich einzelne Nutzungsanordnungen qua Subtraktion her

ausbrechen ließen.

1.5.3.4. Diese Betrachtungsweise vollzieht im planungsrechtlichen Bereich nach, was Planungspraxis und Planungstheorie längst erwiesen haben [319]. Sie hat eine weitreichende Konsequenz: Mit der Beschwerde gegen eine Nutzungsanordnung für einen bestimmten Raumabschnitt wird immer zugleich der gesamte Plan angefochten. Das verpflichtet die urteilenden Instanzen zur Gesamtschau und zur Zurückhaltung. Denn die Gutheißung von Beschwerden bedeutet ein 'nochmals von vorne Beginnen' der Planung. Für die Planungsverwaltung andererseits bedeutet dies eine Verpflichtung zur Zulassung verstärkter Einflußmöglichkeiten [320] bereits in vorgelagerten Stufen des Planungsverfahrens.

## 1.6. NUTZUNGSPLAN, KANTONALER GESAMTRICHTPLAN UND BUNDESPLANUNGSENTSCHEIDUNGEN [321]

Im Lichte der bisher angestellten, auf gesamtsystemare Gesichtspunkte angelegten Überlegungen soll im folgenden versucht werden, die drei im raumpolitischen Gesamtsystem Schweiz auftretenden Kategorien von Raumplänen auf der Ebene der Gemeinde, des Kantons und des Bundes [322] etwas näher zu umschreiben. Die Diskussion konzentriert sich darauf, welche möglichen Inhalte auf den drei Ebenen überhaupt zur Disposition stehen und damit Gegenstand von Partizipationsbestrebungen sein könnten.

Auch dieses Kapitel ist so angelegt, daß darin Problembereiche angesprochen werden, die nach der Ablehnung des ersten Entwurfs des RPG Aktualität behalten. Sie treten bereits in der heutigen kantonalen Gesetzgebung auf oder sie werden auch in einem neu zu erarbeitenden RPG in ähnlicher Weise zu lösen sein. Im Erstentwurf dargelegte Ungenauigkeiten sollten bei der Neufassung wohl ohne Referendumsdruck beseitigt werden können. Das gilt insbesondere für die Ausführungen zu den Bundesplanungsentscheidungen. Ihnen liegt das Bestreben zugrunde, die notwendigen Bundeszuständigkeiten möglichst genau zu umschreiben. Die

Die Abstimmungsdiskussion hat hier Unstimmigkeiten am Text zutage gefördert, die den prinzipiellen Gesetzesgegnern das unzutreffende Argument eines angeblichen Planungszentralismus lieferte.

### 1.6.1. Zum Nutzungsplan

#### 1.6.1.1. Vorbemerkung

Der Begriff "Nutzungsplan" ist für das schweizerische Recht neu. Er kommt auch im kantonalen Recht nicht vor [323]. Es mutet bedenklich an, daß das RPG eines der zentralsten Institute der Raumplanung inhaltlich nicht näher bestimmt [324]. Beim teilweise erheblichen terminologischen und inhaltlichen Unterschied der vorhandenen kantonalrechtlichen kommunalen Raumpläne [325], die wie der Nutzungsplan nach RPG für die Grundeigentümer verbindlich sind, werden sich ohne bundeseinheitliche Inhaltsbestimmungen kaum vertretbare Unterschiede in den Kantonen einstellen. Daraus dürften sich insbesondere im bundesverwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Schwierigkeiten ergeben: weil die ihm folgenden als für Nutzungspläne notwendig bezeichneten Inhalte bisher in den meisten Kantonen formal in verschiedenen Dokumenten geregelt werden, dürfte die Entscheidung im Einzelfall schwerfallen, ob Bestandteile des bundesrechtlich anfechtbaren Nutzungsplanes oder (nichtanfechtbares) kantonales oder kommunales Recht vorliegt.

Mit Lendi [326] gehen wir davon aus, "daß Inhalt und Gegenstand des Nutzungsplanes sein soll, was aus der Gesamtplanung in unmittelbar verbindliche Planung überführt werden muß" und daß Nutzungspläne in der Sprache der Entwicklung des kantonalen Planungsrechts die Zonenpläne, die Bebauungspläne und - hier mit Vorbehalt [327] - die Gestaltungspläne sein werden. Nutzungspläne sind nur ein Mittel zur Durchsetzung kantonaler Gesamtpläne [328]. Den Nutzungsplan flankierende Pläne [329] und Pläne zur zeitlichen oder sachlichen Durchführung von Nutzungsplänen [330] oder Sondernutzungspläne [331], die Alternativen zur baulichen Grundordnung ermöglichen, sollten nicht unter den bundesrechtlichen Nutzungsplanbegriff subsumiert werden. Der letztere muß aus planungssystematischen

Gründen nur die Grundordnung abdecken [332].

1.6.1.2. Grundlagen - allgemeiner Inhalt des Nutzungsplans

1.6.1.2.1. Vom Nutzungsplan sagt das RPG lediglich, daß er eine "für jedermann" verbindliche Bauzone (Art. 26) beinhaltet. En passant vernimmt man, daß offenbar neben der Bauzone auch andere Nutzungszonen vorkommen können (Art. 25 II; Art. 29 II f.). Ihre nähere Charakterisierung unterbleibt indessen. Das Gesetz verweist seine Leser - ähnlich wie bei den Durchführungssystemen - auf den Weg planungsprozeßadäquater Interpretation.

Umfang und Komplexität kommunaler Nutzungsplanungsprozesse, deren Kenntnis für Strategien einer Demokratisierung der Raumordnung erforderlich ist, hängen wesentlich von der Beantwortung der folgenden Kernfrage ab: Kann eine geordnete Besiedelung und eine zweckmäßige Nutzung des Bodens im Sinne des RPG allein schon mit der Errichtung von Bauzonen, hineingestellt in kantonalrechtlich umschriebene "Nutzungsgebiete" (Art. 10) erreicht werden? Oder müssen die Gemeinden hierfür alles auf ihrem Gebiet befindliche Land kommunalrechtlich zu bildenden Nutzungszonen zuweisen, so daß schließlich jede in der Schweiz befindliche Parzelle einer bestimmten Nutzungszone untersteht? [333] - Anders gefragt: Beinhaltet das dem Prinzip der durchgehenden Planung entspringende Gebot, wonach der Planungsprozeß alle in der Schweiz befindlichen Raumabschnitte erfassen und die Raumplanung demzufolge das gesamte Gebiet der Schweiz überziehen oder beplanen soll [334], zugleich das Gebot, das gesamte Gebiet eigentlichen Nutzungszonen zuzuweisen?

1.6.1.2.2. Hauptzweck des RPG ist zweifellos, die siedlungspolitische Entwicklung unseres Landes in den Griff zu bekommen. Als raumgestaltende Nutzung gilt in erster Linie die bauliche Bodennutzung, welche sowohl in ihrer positiven wie in ihrer negativen (Nichtbebauung) Ausprägungsform als Hauptfaktor für siedlungspolitische Entwicklungen anzusehen ist [335]. Zentrale Aufgabe jeder Raumplanung ist daher die Ausscheidung von baulicher und nichtbaulicher Nutzung. Dem entspricht der Grundsatz, daß bauli-

che Nutzung nur stattfinden kann, wo das entsprechende Gebiet in einer Bauzone liegt [336]. Ob man die Nutzungszone als positives Gebot zur bestimmungsgemäßen Bodennutzung [337] oder als eine dem Eigentümer eröffnete Möglichkeit für bauliche Nutzung [338] auffaßt - die klassische Nutzungszone, die Bauzone, ist und bleibt das raumpolitische Hauptsteuerungsmittel. Auch eine Landwirtschaftszone, die den Eigentümer verbindlich anhielte, sein Land im öffentlichen Interesse einer hinreichenden Versorgung zu bebauen [339], könnte ein Ortsbild nicht so bestimmend prägen, wie eine Bauzone. Bauliche Nutzung ist die intensivste und dauerhafteste Nutzungsart. Sie ist nahezu irreversibel.

Gleichwohl ist nicht nur land-, forst- oder touristikwirtschaftlich, sondern auch siedlungspolitisch nicht belanglos, was außerhalb der Bauzone geschieht. Das eine Siedlung auszeichnende Funktionsgeflecht von verschiedenen Nutzungsarten [340] beinhaltet nicht nur bauliche Nutzung: Unüberbaute Freiflächen im Inneren, an den Rändern und in der weiteren Umgebung einer Siedlung können deren Charakter nachhaltig mit bestimmen [341]. Von Interesse kann auch sein, daß solche nicht überbauten Flächen in bestimmter Weise genutzt, respektive 'be-baut' werden. Ob aktive land-, forst- oder touristikwirtschaftliche (Skilifte, standortgebundene Gasthäuser, Sportanlagen) oder nichterwerbswirtschaftliche, 'landschaftsgestalterische' Nutzung zu Erholungszwecken [342] stattfindet, kann für die räumlich bedingte Lebensqualität der Siedlungsbewohner von Bedeutung sein. Für eine bedürfnisgerechte Planung kann in solchen Fällen die Steuerung baulicher Nutzung allein nicht mehr genügen. Parzellenscharfe Ausscheidung wird u. U. notwendig bei Skipistenzonen, in denen das Erstellen von Hindernissen jeglicher Art oder das Vornehmen von Erdbewegungen unzulässig ist [343], oder landschaftsprägende landwirtschaftliche Nutzungsarten (z. B. Rebbau) [344].

1.6.1.2.3. Vor diesem Hintergrund kann nun das gegenseitige Verhältnis von kantonalrechtlich ausgeschiedenen Nutzungsgebieten und kommunalen Nutzungszonen diskutiert werden. Dabei vernachlässigen wir zunächst, daß die Bauzone in sich selbst in vielfacher Weise differenziert werden kann, weil darauf in einem späteren Abschnitt eigens einzutre-

ten ist [345]. Wir gehen zudem davon aus, daß neben kommunalen auch kantonale Pläne echt generell-konkret, insbesondere parzellenscharf [346] sein können [347]. Das sollte nur in solchen Ausnahmesituationen vorkommen, wo überkommunale Belange anders nicht durchsetzbar sind, oder wo die Ränder der Nutzungsgebiete mit natürlichen (Flüsse, Seeufer) oder anderswo rechtlich umschriebenen Grenzlinien (Gemeindegrenzen) zusammenfallen. In solchen Fällen enthalten bereits die Teilrichtpläne der Besiedelung und der Landschaft (Art. 10) [348] - oder andere kantonale Teilrichtpläne [349] "für jedermann verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens" (Art. 29). Eine Umlegung auf die Raumwirklichkeit durch die Durchführungssysteme ist hier nicht erforderlich ('Entlastung der Durchführungssysteme') [350].

Der kommunale Nutzungsplanungsprozeß im Rahmen des RPG sieht damit etwa folgendermaßen aus:

- Der kantonale Teilrichtplan der Besiedelung und der Landschaft (Art. 10) teilt das gesamte Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungsgebiete auf. Diese können sich überlagern. In der Regel erfolgt diese Aufteilung anhand von Karten mit hohem Verkleinerungsgrad, so daß entlang den Rändern dieser Gebiete 'Parzellenunschärfen' entstehen. Ein siedlungspolitisches Bedürfnis, solche in einem nachfolgenden Konkretisierungsprozeß durch parzellenspezifische Grenzziehungen zu beseitigen, kann nur dort angenommen werden, wo mit der Grenzziehung zwei unterschiedlich ertragsreiche (nichtbauliche) Nutzungen voneinander zu trennen sind. Bauliche Nutzung ist ohnehin nicht allein durch Zuweisung in ein kantonalrechtliches Nutzungsgebiet (hier: Siedlungsgebiet) möglich [351].

Parzellenschärfe dürfte in diesem Sinne etwa beim Zusammentreffen von Schutz- und Landwirtschaftsgebiet notwendig werden [352]. Ein solches Bedürfnis - siedlungspolitisch motiviert [353] - liegt demgegenüber m. E. beim Zusammentreffen von Landwirtschaftsgebiet und übrigem Gebiet (Art. 16) nicht vor. Landwirtschaftliche Nutzung unproduktiven Landes kann einem Eigentümer wohl kaum verboten werden.

Bei überkommunaler Bedeutung können sich im kantonalen Teilrichtplan auch parzellenscharfe Nutzungszonen finden. So kann der Kanton etwa innerhalb eines Erholungsgebietes ein präzise umschriebenes Gebiet für aktive Erholung ausscheiden [354]. Zwar könnte der Kanton auch das Siedlungsgebiet und das darin für einen bestimmten Zeitabschnitt zur Beplanung freigegebene Gebiet [355] parzellenscharf ausscheiden. Allein aufgrund des RPG wäre ihm ein solches - wenig sinnvolles - Vorgehen kaum verwehrt. Was er aber im Rahmen der Gesamtrichtplanung nicht vornehmen könnte, wäre die Ausscheidung der Bauzone.

- Die Durchführungssysteme scheiden die Bauzone parzellenscharf aus. Der Begriff der Bauzone ist bundesrechtlich einheitlich definiert (Art. 26) [356]. Dabei ist der Grenzverlauf des vom Kanton bestimmten Siedlungsgebietes [357] zu beachten.

- Mit der Ausscheidung der Bauzone werden automatisch auch die Ortsränder hin zu den nichtbaulich nutzbaren, kantonalrechtlichen Nutzungsgebieten parzellenscharf. Es entfällt ein allgemeines Bedürfnis, siedlungsumgebende Nutzungsgebiete kommunalrechtlich einzuzonen. Aus einem Landwirtschaftsgebiet muß keine kommunalrechtliche Landwirtschaftszone, aus einem Erholungsgebiet keine Erholungszone etc. geschaffen werden. Das RPG kann damit nicht von einer generellen Pflicht zur Einzonung jeder in der Schweiz befindlichen Parzelle ausgehen. Im allgemeinen nicht deren Unterstellung unter nicht parzellenscharf umschriebene Nutzungsgebiete außerhalb der Bauzone aus.

Daß diese Regelung derzeit in verschiedenen Kantonen [358] rechtens ist, ist zwar kein Arument dafür, daß auch das RPG auf dieser Grundlage beruht. Aber dieser Umstand zeigt, daß solche Lösungen praktikabel sind und sich zur Durchsetzung überkommunaler Belange eignen. Sie stellen den zur Begründung des gegenteiligen Standpunktes vorgetragenen [359] Grundsatz der durchgehenden Beplanung eines ganzen Raumes nicht in Frage. Denn außerhalb des Siedlungsgebietes einem kantonalrechtlichen Nutzungsgebiet zugeordnete Parzellen dürfen ohnehin nur nutzungsgebietskonform genutzt werden. Ihre Überbaubarkeit ist man-

gels einer hierfür konstitutiven Zuordnung zur Bauzone nicht gegeben. Auch der originelle Umweg, den das Baudepartement des Kantons AG in einem Kreisschreiben [360] mit der Feststellung macht, Landwirtschaftsgebiet sei als "faktische Landwirtschaftszone" zu betrachten, ist nicht erforderlich.

- Im Gebiet außerhalb der Bauzone kann die Gemeinde gleichermaßen wie der Kanton zur Verfolgung bestimmter, siedlungspolitischer Zielsetzungen nichtbauliche Nutzungszonen [361] einrichten. Solche dienen als Ergänzung zum baunutzungspolitischen Instrumentarium der Ausnahmebewilligung außerhalb der Bauzone bei Übereinstimmen (Art. 29 II) oder Nichtübereinstimmen (Art. 29 III) mit den dort festgelegten Nutzungszwecken. Das dürfte zunächst überall dort notwendig sein, wo ein kantonaler Nutzungsgebietszweck nach den örtlichen Gegebenheiten nur mit parzellenscharfen Zonen durchführbar wird. Typisches Beispiel wäre etwa das Einrichten einer Schutzzone, die auch landwirtschaftliche Nutzung nur in bestimmtem, beispielsweise immissionsärmerem Ausmaß zuläßt. [362] Im kantonalrechtlich umschriebenen Nutzungsgebiet entsteht eine parzellenscharfe, den Zweck des Nutzungsgebietes möglicherweise auch durch detailliertere Nutzungsanweisungen konkretisierende Nutzungszone.

Ein weiterer Fall kann sich ergeben, wenn die Gemeinde in Verfolgung eigener Ziele im Rahmen kantonaler Nutzungsgebiete nichtbauliche Zonen ausscheidet. Das dürfte vor allem in Erholungsgebieten nötig werden, wo Erholung über die Ausübung ganz bestimmter, meist sportlicher Tätigkeiten (Skifahren, Langlauf) erfolgt.

Solche Zonen dienen oft auch wirtschaftspolitischen Zielsetzungen einer Gemeinde. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, das Mittel der Nutzungszone könne ausschließlich als Mittel kommunaler Wirtschaftspolitik verwendet werden. Die Nutzungszone ist ein siedlungspolitisches Instrument. Sein Einsatz kann zwar erhebliche wirtschaftspolitische Folgen haben; Wirtschaftspolitik als einziges Einsatzmotiv genügt jedoch nicht. Fragwürdig wäre etwa jener Nutzungsplan, der aus-

schließlich aus steuerpolitischen Überlegungen große Teile des Gemeindegebietes einer Landhaus-, Villen- oder Einfamilienhauszone zuwiese und dadurch nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit [363] oder der Niederlassungsfreiheit [364] zu Beanstandungen Anlaß geben könnte, sondern auch in Widerspruch zum ortsplanerischen Bestreben nach der Ausbildung eines Siedlungskerns stünde. Auch die Ausscheidung von Industriezonen kann nicht allein unter wirtschafts- und steuerpolitischen Gesichtspunkten erfolgen. Ohne spezialgesetzliche Grundlage und entsprechende kommunale Vollzugskompetenzen wäre die Errichtung von parzellenscharfen Rebbauzonen in einer ausgesprochenen Weingegend [365], nicht aber die Ausscheidung von detaillierenden landwirtschaftlichen Anbauflächen in Form von Landwirtschaftszonen 1 - n [366] zulässig.

1.6.1.2.4. Die Schlußfolgerung: In den Bereich der kommunalen Nutzungsplanung fällt die Entscheidung über folgende Sachbereiche:

- Festlegung der Bauzone und deren innere Differenzierung.

- Beschlußfassung über bauliche Nutzungen außerhalb der Bauzone (im Bereich kantonalrechtlich festgelegter Nutzungsgebiete oder kommunalrechtlicher, nichtbaulicher Nutzungszonen), vorbehältlich der Zustimmung durch die zuständige kantonale Instanz (Art. 29 II ff.).

- Festlegung von nichtbaulichen Nutzungszonen außerhalb der Bauzone, falls dies durch Erreichung des kantonalrechtlichen Nutzungsgebietszwekkes durch Parzellenpräzision und möglicherweise konkretisierende Nutzungsanordnungen oder zur Erreichung eigener kommunaler Planungsziele erforderlich wird.

Damit erweist sich die einschlägige Formulierung von Art. 29 in zweierlei Richtungen als ungenau und aus der Sicht der Systematik durchgehender Planung als unbefriedigend: Neben anderen Teilrichtplänen [367] enthält auch der Teilrichtplan der Besiedlung und Landschaft für jedermann verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens, sofern die Durchfüh-

rungssysteme keinen Anlaß zur Errichtung nichtbaulicher Nutzungszonen haben. Zum zweiten betreffen die Formulierungen der Absätze II und III, welche vom Zweck der außerhalb der Bauzonen liegenden "Nutzungszonen" sprechen, Ausnahmefälle. Sich durch sie zur Annahme verleiten zu lassen, das ganze Gemeindegebiet sei nach RPG mit Nutzungszonen abzudecken, wäre nach dem oben Ausgeführten falsch.

1.6.1.3. Zur Nutzungszone

Der Nutzungsplan setzt sich aus verschiedenen Nutzungszonen zusammen [368]. Auch über diese Zonen als Grundelemente der Nutzungsplanung sagt das RPG explizit wenig aus. Will man sie näher umschreiben, ist man wiederum auf planungssystematische Überlegungen angewiesen. Im folgenden sei zunächst negativ umschrieben, was eine Nutzungszone im Rahmen der geltenden, auf dem verfassungsmäßig garantierten Bodenprivateigentum basierenden Ordnung jedenfalls nicht sein kann. Anschließend werden einige positiv formulierbare Eigenschaften geführt.

1.6.1.3.1. Das raumpolitische System hat nach der dargelegten bodenrechtlichen Grundordnung [369] keinen unmittelbaren Einfluß auf den Verwertungsentscheid. Ob der Grundeigentümer überhaupt eine bestimmungsgemäße Nutzung vornehmen will oder nicht, ist seine Sache. Nutzungsanordnungen im Sinne von RPG Art. 29 stehen unter der stillschweigenden Suspensivbedingung, daß der Grundeigentümer als deren Adressat überhaupt eine Nutzung vornehmen will. Eine eigentliche 'Nichtnutzung' - etwa das Belassen einer 'Kulturbrache' in der Bauzone - wird man mit dem Instrument der Nutzungszone nicht verhindern können. Unter Berücksichtigung dessen, daß Nutzungsanordnungen vielfach unmittelbar den realisierbaren Nutzungsertrag mitbestimmen, zu schließen, die Nutzungsanordnung sei lediglich als obere Grenze des realisierbaren Nutzungsertrages anzusehen, weshalb jede weniger ertragsreiche Nutzung neben der eigentlichen 'Nichtnutzung' ebenfalls zulässig sei, möchten wir bezweifeln. Dies jedenfalls dann, wenn diese ertragsärmere Nutzung den Willen einer gewissen Dauerhaftigkeit erkennen läßt und nicht bloß als Übergangslösung ge-

dacht ist. So läge in der Errichtung einer Obstkultur inmitten einer Bauzone durch Anpflanzung junger Obstbäume unbesehen allfällig entgegenstehender Landwirtschaftsgesetzgebung [370] eine zonenwidrige Nutzung vor. Als zulässig könnte man demgegenüber eine Weiterführung bisher betriebener landwirtschaftlicher Nutzung betrachten, die nur vorübergehenden Charakter hat.

Mit der Zonenenteignung (Art. 35) stellt das RPG ein Korrektiv zur Verfügung. Mit ihr können - als ultima ratio [371] - insbesondere Lücken in der Bauzone geschlossen werden. Gerade auch die gesetzessystematische Gegenüberstellung von Art. 29 und 35 unterstreicht, daß mit der Nutzungszone eine Pflicht zur bestimmungsgemäßen Bodennutzung nicht verbunden ist. Könnten aufgrund von Art. 29 unmittelbare Nutzungspflichten angeordnet werden, so wäre Art. 39 überflüssig.

Die mit der Nutzungszone angeordneten Nutzungsbestimmungen müssen bezüglich den angestrebten Zielsetzungen verhältnismäßig sein (Art. 4). Unverhältnismäßige Nutzungsanweisungen lösen die Rechtswidrigkeit eines Nutzungsplanes aus. Eine genauere Umschreibung des Verhältnismäßigkeitsprinzips wird bei der Darlegung der Nichtgenehmigungsgründe (3.8.1.) im 3. Kapitel versucht. Hier sei lediglich die dort zu begründende Behauptung angeführt, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht allein den Schutz der Privateigentümer, sondern - unter Umständen sogar entgegen den Interessen eines einzelnen Grundeigentümers - auch den Schutz übriger Planbetroffener vor unverhältnismäßigen Belastungen bezweckt.

Daß im übrigen auch eine verhältnismäßige Nutzungszone den Tatbestand der materiellen Enteignung bewirken kann, braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden. Diesbezüglich ist das Durchführungssystem verhältnismäßig frei [372]. Restriktionen erwachsen hier nicht aus der rechtlichen Umschreibung des Zonenbegriffs, sondern aus der gesetzlichen Festlegung von Begriff und Rechtsfolgen der materiellen Enteignung. Die eigentümerfreundliche Umschreibung von Tatbestand [373] (trotz der begrüßenswerten, generellen Einschränkung in den Art. 48 III und 49 I) und auf den Verkehrswert abstellenden Entschädigungsfolgen (Art. 51) werden für die Gemeinwesen

(Art. 51) äußerst weitreichende finanzielle Belastungen mitbringen.

1.6.1.3.2. Positiv umschreibt das RPG nur die Bauzone (Art. 23 i. V. mit Art. 27 ff.), an die bundesrechtlich und damit für das ganze Gebiet der Schweiz einheitlich bestimmte Anforderungen gestellt werden [374]. Art. 25 II RPG bestimmt, die Nutzungspläne hätten "dem Bedürfnis nach verschiedenartigen Nutzungen, vorab innerhalb der Bauzone" Rechnung zu tragen. Die Bauzone ist damit als Oberbegriff aufzufassen, innerhalb welcher entsprechend den vorhandenen Nutzungsbedürfnissen Differenzierungen möglich, ja geboten sind. Die Bauzone zerfällt in verschiedene, bauliche Nutzung wiederum differenzierende Nutzungszonen. Welche Größen lassen sich durch solche Nutzungszonen steuern?

Der besagte Hinweis in Art. 25 II und der Zweck der durchgehenden Planung verlangen von solchen Nutzungszonen genauere Angaben über die konkrete Art [375], über den Nutzungszweck. Bei baulicher Nutzung läßt sich eine geordnete Besiedelung des Landes nur erreichen, wenn zudem der Grad der Nutzung [376], der Ausnutzungskoeffizient, bestimmt wird. Nur damit lassen sich notwendig werdende Infrastrukturausstattungen voraussehen und verschiedene Nutzungsarten verläßlich in ein für den Siedlungsbegriff charakteristisches, funktionales Zuordnungsverhältnis im Sinne der obigen Ausführungen bringen. Jener Koeffizient läßt sich nur dann berechnen und steuern, wenn Art und Grad der Nutzung als von der Nutzungszone steuerbare Faktoren gelten.

Ob darüber hinaus auch gestalterische Elemente [377] mit der bundesrechtlichen Nutzungszone gesteuert werden können, bleibt nach dem RPG offen. Im Grundsatz ist dies wenigstens dort eher zu verneinen, wo rein bauliche und mit dem Boden in keiner unmittelbaren Beziehung stehende, beispielsweise ästhetische Momente zur Debatte stehen. In Nutzungszonen einbeziehbar wären dagegen etwa Baulinien [378].

Die Nutzungszone zeichnet sich ferner dadurch aus, daß sie für alle unter ihrem Wirkungsbereich stehenden Parzellen gleiche Nutzungsanweisungen

enthält [379]. Das bedeutet, daß sie parzellenscharf [380] sein muß. Bei ihrer Festlegung ist der Gesetzgeber m. E. jedoch nicht an die vorgefundenen, mehr oder weniger zufälligen Parzellengrenzen gebunden. Wo dies zur Erreichung eines Planungsziels erforderlich ist, kann er Zonengrenzen quer durch diese ziehen [381]. Weil eine Nutzungszone für alle ihr unterstellten Parzellen gleiche Nutzungsanweisungen enthält, ist sie die kleinste in der Raumplanung auftretende Raumeinheit. Es besteht - immer unter der Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit - kein Anlaß, von einer bestimmten Mindestgröße auszugehen. Nutzungszonen von der Größe einer Parzelle sind ebenso möglich wie solche, die sich über große Stadtteilkomplexe erstrekken (z. B. Wohnzonen).

Gleichheit der Nutzungsanordnungen einer Zone für alle unterstellten Parzellen bedeutet nicht, daß überall nur eine Nutzungsart - etwa nur Wohn- oder nur Gewerbenutzung - zulässig wäre. Eine derartige Regelung müßte eine vertikal differenzierte [382] Nutzungsdurchmischung [383] wegen der technisch bedingten Zweidimensionalität der Pläne verunmöglichen. Gerade in städtischen Gebieten kann eine solche Differenzierung aber äußerst willkommen sein. Damit läßt sich vielfach eine Wiederbelebung der Stadtkerne oder eine Belebung reiner Wohnquartiere erreichen, indem in obere Stockwerke eingezogene Wohnnutzungsebenen oder im Parterre eingerichtete Verkaufs- und Kommunikationsebenen ermöglicht werden. Das bloß technische Hindernis einer erschwerten Darstellbarkeit vertikaler Nutzungsdifferenzierungen auf zweidimensionalen Plandokumenten kann kein Argument gegen ihre Zulässigkeit sein. Eine Zone braucht bezüglich Nutzungsart nicht homogen zu sein. Insbesondere die sog. Kernzone [384] - ein Paradebeispiel für gemischte Zonen - kann solche vertikalen Differenzierungen durchaus beinhalten. Gemischte Zonen sind wesentlich kleinfächerigeren homogenen Zonen auch unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismäßigkeit überlegen, weil sie größere Flexibilität [385] erlauben.

1.6.1.4. Für die Demokratisierungsdiskussion relevante organisationsrechtliche Gesichtspunkte

1.6.1.4.1. Die Ausscheidung der Bauzone, die Festlegung differenzieren-

der baulicher Nutzungszonen, die Erteilung von Baubewilligungen außerhalb der Bauzone [386] und die Errichtung nichtbaulicher Nutzungszonen außerhalb der Bauzone sind die Elemente, aus denen sich der Nutzungsplanungsprozeß zusammensetzt. Der Nutzungsplan bildet nach den obigen Ausführungen eine Einheit. Lassen sich diese verschiedenen Bereiche kommunaler Nutzungsplanung überhaupt in einem einheitlichen Gesamtprozeß zusammenfassen? Und wenn ja: Gibt es im Rahmen der funktionalen Zuordnung der verschiedenen Nutzungsanweisungen Argumente, die unter bestimmten Voraussetzungen für eine Lockerung dieser Interdependenz sprechen?

Das Erteilen von Baubewilligungen außerhalb der Bauzone ist der Festlegung einer Bauzone nicht unähnlich: Dogmatisch kann man davon ausgehen, daß Uno actu mit der Erteilung einer solchen Baubewilligung die betreffende Parzelle zur Nutzungszone wird, die das Errichten von Bauten unter bestimmten Bedingungen zuläßt. Mit einer solchen Konstruktion ist auch hier der Grundsatz gewahrt, daß Bauen nur auf eingezontem Land zulässig ist. Nach der Formulierung des RPG (Art. 29 II) ist eine derartige 'Bauzone' dem außerhalb der Bauzone gelegenen Nutzungsgebiet und der kommunalrechtlichen Nutzungszone sogar potentiell inhärent: Die Bauzulassung ist - wie aus Abs. III deutlich hervorgeht - nicht eine Baukonzession [387], sondern eine Baubewilligung im eigentlichen Sinne. Nach RPG steht den Behörden zwar ein gewisser Ermessensspielraum bezüglich der Konformität solcher Bauten mit den Zonen- oder Gebietszwecken zu. Wird diese aber bejaht, muß [388] die Bewilligung erteilt werden. Welchen Sinn hätte sonst die Bestimmung von Art. 29 III, die sogar für nichtkonforme Nutzungen die Erteilung der Baubewilligung davon abhängig macht, daß "der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen"?

Der siedlungspolitische Steuerungsspielraum der Durchführungssysteme erweist sich damit bei Bauten außerhalb der Bauzone nach RPG als beschränkter als bei der ordentlichen baulichen Nutzung. Ferner ist die planmäßige Vorausbestimmbarkeit der Standorte solcher außerordentlicher Bauten nicht in der Weise möglich, wie bei der ordentlichen Planung.

Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, das Erteilen von Baubewilligungen außerhalb der Bauzone aus dem einheitlichen Nutzungsplanungsprozeß auszuklammern und gesonderten, 'kleineren' Verfahren zuzuweisen. Bei ihrer Ausgestaltung ist dem in der Praxis gleichwohl vorhandenen Spielraum der Gemeinden in der Frage der Zweckkonformität einerseits, des sachlich begründeten Bedürfnisses sowie des öffentlichen Interesses andererseits Rechnung zu tragen: Der Einwohnerschaft sind hinreichende Partizipationsmöglichkeiten einzuräumen, die jedenfalls umfangreicher sein müssen als im Falle der Erteilung 'gewöhnlicher' Baubewilligungen [389].

Einer Zusammenfassung der beiden anderen Bestandteile der kommunalen Nutzungsplanung, der baulichen und der nichtbaulichen Nutzungsplanung, steht nichts entgegen. Bei enger Funktionsbeziehung zwischen baulichen und nichtbaulichen Nutzungszonen, insbesondere bei siedlungskernnahen nichtbaulichen Nutzungszonen, ist eine Zusammenfassung in einunddemselben Planungsprozeß unabdingbar. Wo indessen eine lockere Funktionsbeziehung besteht, etwa bei siedlungskernfernen, nichtbaulichen Nutzungszonen, bei denen vornehmlich der Zweck und weniger die konkrete Ausgestaltung interessiert [390], ist eine Abspaltung vom ordentlichen, allgemeinen Nutzungsplanungsprozeß nicht von vornherein auszuschließen. Damit ließe sich der ordentliche Planungsprozeß entlasten, was in Anbetracht seiner hohen Komplexität sogar begrüßenswert sein kann.

1.6.1.4.2. Wie angekündigt [391], sollen im folgenden einige Aspekte für den ansonsten nicht weiterverfolgten Fall angeführt werden, daß als Durchführungssysteme die Stadtteile figurieren. Dabei ist der Komplex kommunaler Nutzungsplanung sachgerecht 'auseinanderzuschrauben' [392]. Für die Gesamtstadt und deren Entwicklung bedeutsame Teile sind dabei einem gesamtstädtisch veranstalteten Planungsprozeß, nur stadtteilrelevante Teile dem Nutzungsplanungsprozeß der Stadtteile zuzuweisen. Ähnlich wie im kantonalen Richtplanungsprozeß wird man beim städtischen Gesamtplan siedlungs- und (raumrelevante) sachplanerische Teilpläne auseinanderhalten, aus deren Gesamtheit er sich zusammensetzt. Er enthält neben echtgenerell-konkreten Planungsentscheidungen [393] auch solche, die

bis zu ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit noch einer Konkretisierung durch Stadtteilbehörden bedürfen.

Als gesamtstädtische Bereiche müßten insbesondere angesehen werden:

- Die gesamtstädtische Sachplanung: Darunter fallen etwa: Die Standortbestimmung von Schulanlagen, die übergeordnete Verkehrsplanung, zentrale Einrichtungen, die sich zwar in einem Stadtteil befinden, indessen zentralörtliche, möglicherweise gar regionale Bedeutung [394] haben (ausgesprochene Freizeit- und Vergnügungsstätten in der Innenstadt, ortsbildprägende Bauten und Anlagen, städtische oder kantonale Verwaltungsgebäulichkeiten, größere Anlagen des Gesundheitswesens, größere Einkaufszentren etc.), die Standortbestimmung dezentraler Einrichtungen des Gesundheitswesens, Energie- und Wasserversorgungswesen etc.

  Soweit Sachplanung zur Siedlungsplanung in funktionalem Dependenzverhältnis steht, ist sie der letzteren unterzuordnen. Wo ein solcher Funktionszusammenhang nicht besteht (z. B. bei überkommunalen Einrichtungen, wie bei kantonalen Verwaltungsgebäuden), ist eine sinnvolle Integration der Sachplanung in die siedlungspolitische Gesamtkonzeption anzustreben. Aus Platzgründen kann auf diese Problematik an dieser Stelle [395] nicht näher eingetreten werden.

- Die siedlungspolitische Gesamtentwicklung der Stadt. Darunter fallen in erster Linie die Ausscheidung der Bauzone als Begrenzung des Stadtkörpers nach außen sowie die infrastrukturbedingende Festlegung minimaler [396] und maximaler Ausnutzungsziffern für das gesamte Stadtgebiet. Dazu zählen müßte man auch die Ausscheidung nichtbaulicher Nutzungszonen in der Umgebung der Stadt und die Erteilung von Baubewilligungen außerhalb der Bauzone, soweit gesamtstädtische Belange tangiert werden.

- Die Schaffung von Voraussetzungen zur Errichtung und Bestandssicherung der Stadtteile [397] als lebensfähige Quartiere mit einer bestimm-

ten Nutzungsdurchmischung. Dieses Tätigwerden 'gegen innen' bezweckt eine Differenzierung baulicher Nutzung innerhalb rechtskräftig umschriebener Stadtteile. Das läßt sich bewerkstelligen durch standortmäßige Festlegung einer von den Stadtteilen inhaltlich näher umschreibbaren Stadtteilkernzone und durch zentrale Festlegung des gegenseitigen Verhältnisses relativ abstrakt formulierter Nutzungsarten (etwa Wohnen : Konsum : Bildung/Freizeit : Arbeit : etc.) [398] oder städtebaulicher Standards [399] je Stadtteil.

Aufgabe der Stadtteile als eigentliche Durchführungssysteme der Raumplanung ist es nun, ihre im quartieröffentlichen Interesse gelegenen Planungszielen - gewissermaßen in einem 'Feinplanungsprozeß' - zu realisieren und Nutzungszonen im Rahmen übergeordneter Planungsentscheidungen und Rechtsgrundsätzen auszuscheiden. Im Falle der örtlich fixierten Stadtteilkernzonen sind zudem differenzierende inhaltliche Nutzungsanordnungen zu erlassen, die den besonderen Bedürfnissen der Stadtteile Rechnung tragen.

### 1.6.2. Zu den kantonalen und regionalen Gesamtrichtplänen [400]

1.6.2.1. Unter Gesamtrichtplänen verstehen wir in dieser primär auf den raumpolitischen Entscheidungsprozeß konzentrierten Arbeit den Inbegriff sämtlicher kantonaler und/oder regionaler raumpolitischer Entscheidungen, die als echt- oder unechtgenerell-konkrete Raumpläne aus der Implementierung von auf dieser Ebene zulässigen Planzielbündel resultieren. Sie bestehen mindestens aus den Teilrichtplänen der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 9).

Solche Gesamtrichtpläne legen "die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedelungsmäßigen Entwicklung" (Art. 5) fest. Sie vereinigen drei rechtlich verschiedenartige Typen von Entscheidungen:

1.6.2.1.1. Die echt-generell-konkreten materiellen Planungsentscheidungen

Diese sind ohne weitere konkretisierende Planungsleistungen des raumpolitischen Systems theoretisch unmittelbar raumwirksam.

Ihre Übernahme in die Nutzungspläne ist für sie rechtlich ohne Bedeutung, da sie schon vorher "für jedermann verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens" (Art. 29) beinhalten [401]. Besteht in einem Dorf zu einem bestimmten Zeitpunkt noch kein allgemeiner Nutzungsplan, so ist das Errichten eines Gebäudes auf dem Terrain einer künftigen Kantonsstraße für jedermann unzulässig. Das Bauverbot entsteht nicht erst mit dem die geplante Straße einbeziehenden Nutzungsplan. Wünsche für die Linienführung oder Anfechtungen derselben sind zeitlich und zuständigkeitsmäßig auf den Planungsprozeß im übergeordneten raumpolitischen System zu richten [402].

Weil solche kantonale Entscheidungen nach außen in mancher Hinsicht Nutzungsplancharakter haben [403], muß geprüft werden, ob sie - in Anlehnung an das Recht einiger Kantone [404] - in einem vom allgemeinen, auf Erlaß systemgenerell-konkreter Pläne ausgerichteten Verfahren getrennten Prozeß erlassen werden sollten. Ob ein solches Nebeneinander aus der Sicht eines integrierten Planungsprozesses sinnvoll ist, kann hier nicht beurteilt werden. Jedenfalls würde eine solche Parallelität eine sinnvolle Differenzierung der Partizipationsmöglichkeiten je unterschiedlichem Konkretionsgrad ermöglichen.

1.6.2.1.2. Die unecht-generell-konkreten materiellen Planungsentscheidungen

Darunter fallen zwei Gruppen:

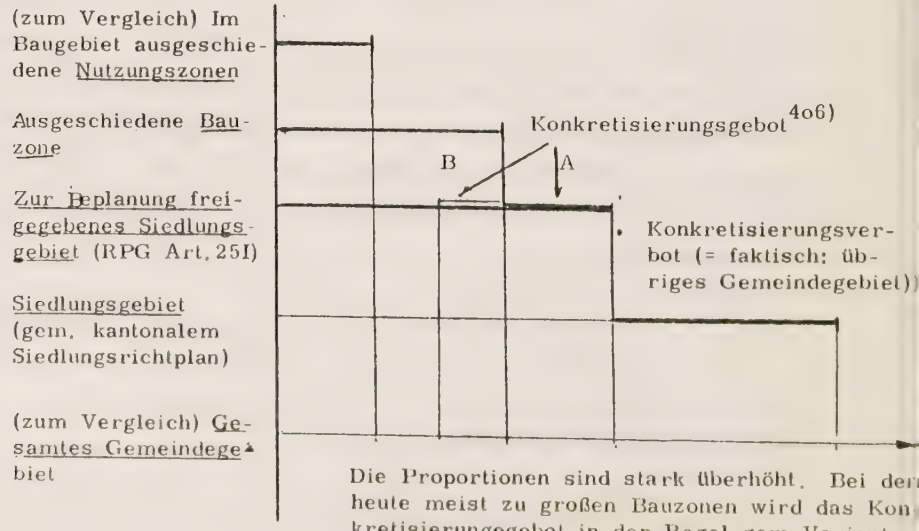
1.6.2.1.2.1. Materiell zwar konkretisierbare, aber noch nicht zur Konkretisierung freigegebene Entscheidungen. Ihre konkretisierende Umsetzung in unmittelbar rechtsgültige Nutzungsanordnungen wird einem späteren Zeit-

punkt vorbehalten. Derart bleibt ihre Anpassung an anders abgelaufene Entwicklungen unter Abweichung vom ursprünglichen Konzept möglich. Beispiel dafür ist das kantonalrechtlich ausgeschiedene Siedlungsgebiet: Auch innerhalb dieses Gebietes kann vorerst ein Teil einem späteren Siedlungs- und Nutzungsplanungsprozeß vorbehalten bleiben. Sein später gegebenenfalls möglicher Einbezug in die kommunale Bauzone ist vorläufig ausgeschlossen. Es bleibt vorerst der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten, weil der Kanton noch nicht das ganze Gebiet zur Beplanung freigegeben hat.

Dies resultiert u. a. daraus, daß der Richtplan der Besiedelung und Landschaft Siedlungsgebiet (Art. 11) für einen Zeitraum von 20-25 Jahren ausscheidet, während im Nutzungsplan nur Baugebiet auf 10-15 Jahre vorgesehen werden kann.

1.6.2.1.2.2. Materiell weiter konkretisierungsbedürftige Entscheidungen, für deren Konkretisierung durch die Durchführungseinheiten eine Pflicht besteht [405].

Skizze der Ebenen




Die Proportionen sind stark überhöht. Bei den heute meist zu großen Bauzonen wird das Konkretisierungegebot in der Regel gem. Variante zum Negativgebot (Rückzonung).

1.6.2.1.3. Die unecht-generell-konkreten formellen Planungsentscheidungen

Darunter fallen etwa die Angaben über die Durchführung der Gesamtrichtpläne "in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht" (Art. 7 II). Ein Beispiel: Der Freigabeentscheid betreffend ein bestimmtes Gebiet innerhalb des Siedlungsgebietes zur konkretisierenden Beplanung durch die Gemeinden.

1.6.2.2. Für die Demokratisierungsdiskussion bedeutsame Aspekte

1.6.2.2.1. Gesamtrichtpläne beschränken den Zielbereich kommunaler Planung. Bemühungen für eine Erweiterung bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte jeglicher Art haben sich daher auf eine entsprechende Umgestaltung der kantonalen raumpolitischen Systeme zu richten. Ein Ansatz bei der nachgelagerten Stufe des kommunalen Durchführungssystems ist systemwidrig.

Das kantonale Recht muß echtgenerell-konkrete kantonale Nutzungsanordnungen bezüglich Rechtsschutz und demokratischer Mitwirkung der Systemmitglieder qualitativ den Nutzungsplänen gleichsetzen. Obwohl sich diese Mitwirkungsrechte auf eine der Durchführungsstufe vorgelagerte Planungsstufe beziehen, handelt es sich nicht um vorverlagerte Mitwirkungsrechte; die Entscheidungen, auf die sich die Mitwirkungsrechte beziehen, haben nicht bloß eine präjudizielle Bedeutung für spätere konkretisierende Durchführungsentscheidungen, sondern sie sind Durchführungsentscheidungen [407].

Anders verhält es sich bei systemgenerell-konkreten Entscheidungen in Gesamtrichtplänen. Nur sie sind eigentliche Richtpläne im Sinne der Umschreibung von RPG Art. 5. Wie die Zentralismusdiskussion zeigt [408], soll verhindert werden, daß mit der Mitwirkung innerhalb des dezentralen Durchführungssystems uno actu eine qualitativ gleichartige Mitwirkung im übergeordneten, zentraleren System erfolgt. Derart müßte die relative Autonomie der raumpolitischen Durchführungssysteme gesprengt und zentrale Steuerungsentscheidungen, die dem Kanton zustehen, am erfolgreichen Wi-

derstand eines einzigen Subsystems unter vielen scheitern [409]. Andererseits steht die präjudizielle Bedeutung von Richtentscheidungen für die Gemeindeplanung außer Zweifel. Neben Mitwirkungsmöglichkeiten im Durchführungssystem müssen daher qualitativ andersartige stufenadäquate Mitwirkungsrechte auf der Ebene der vorgelagerten Systeme bestehen [410].

Aus der Sicht der Durchführungsstufe erhalten wir somit drei unterschiedliche Mitwirkungsarten: Mitwirkung an relativ autonomen Durchführungsentscheidungen. Mitwirkung an echtgenerell-konkreten Entscheidungen im Gesamtrichtplan. Mitwirkung an systemgenerell-konkreten Entscheidungen im Gesamtrichtplan. Oder: Mitwirkung an Durchführungsentscheidungen (im Subsystem; im übergeordneten System) und an durchführungspräjudizierenden Entscheidungen.

1.6.2.2.2. Zur Region [411]

Hier interessiert lediglich die Stellung einer Region als möglicher Träger der Gesamtrichtplanung im Gesamtsystem. Der Frage nach genaueren Kriterien für deren Umschreibung oder Möglichkeiten für demokratische Legitimationssysteme soll weiter nicht nachgegangen werden. Wir verweisen auf die Arbeiten von WEHINGER [412], CASATI [413], STICH [414] und VOLWAHSEN [415] und die dort zitierte Literatur.

Art. 5 II stellt lakonisch fest, daß sich Gesamtrichtpläne auf das Kantonsgebiet oder auf einzelne Regionen beziehen.

Eine Region ist ein Teilraum, der sich von anderen Teilräumen oder vom Gesamtraum als relativ geschlossene Wirkungseinheit abhebt. "Weil sie die Ausübung der unterschiedlichen Lebensfunktionen wie Arbeiten und sich Erholen gewährleisten müssen, enthalten diese Raumeinheiten ländliche und städtische, wirtschaftsstarke und wirtschaftsschwache Gebiete, ... es handelt sich um eine Zusammenfassung sozial und wirtschaftlich unterschiedlich strukturierter Räume" [416] [417]. Die Region ist "ein Gestaltungs- und Problemraum" (WEHINGER) [418]. Darin sollen "die bestehenden oder

neu entstehenden Lebensbeziehungen ausgeglichen werden" (WEGENER) [419]. Gemäß der Legaldefinition in Art. 6 des Investitionshilfegesetzes [420] gelten als Regionen "Gruppen von Gemeinden, die geographisch und wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind und das Ziel verfolgen, einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam zu lösen" [421]. Die raumpolitische Region muß sich bezüglich einem Großteil der Gesamtrichtplanungsmaterien vom übrigen Kantonsgebiet abheben, so daß ihre Planung einem (relativ) eigenständigen Zielsystem unterstellt werden kann. Angebracht ist die Errichtung von selbständig mit einem regionalen Richtplan überziehbaren Einheiten nur dort, wo die für eine Gesamtrichtplanung zielrelevanten Raumfaktoren [422] im größeren - kantonalen - Teilraum keine oder nur eine geringe Kohärenz aufweisen.

Bei der Regionalisierung eines Kantons oder eines Kantonsteils entstehen neue, vom Kanton relativ autonome, raumpolitische Subsysteme [423], die als zusätzliche Planungsträger zwischen Kanton- und Gemeinde eingeschoben werden. Aus dieser Qualität resultiert u. a. die Notwendigkeit für die Ausbildung eines eigenständigen demokratischen Legitimationssystems [424]. Eine bloße Addition der kommunalen Legitimationssysteme genügt hier nicht. Mit WEHINGER [425], CASATI [426] und FAGAGNINI [427] ist daher die Konstituierung der Region als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit unmittelbarer Beteiligung der Regionseinwohner auf regionaler Ebene zu fordern [428]. Planungstheoretisch ließe sich aber auch nicht rechtfertigen, einerseits das Bestehen regionaler Räume zu anerkennen, die sogar mit dem relativ generalisierenden Instrumentarium des Gesamtrichtplanes nicht nach einheitlichem Zielsystem auf kantonaler Ebene steuerbar sind, andererseits gleichwohl von der Fiktion einer vom Kanton voll getragenen, zentralen Gesamtsteuerung auszugehen und der Region eine relative Richtplanungsautonomie gegenüber dem Kanton abzusprechen.

Gleichwohl wird es bei einer relativen Autonomie gegenüber dem Kanton bleiben. Die Region tritt nicht an die Stelle des Kantons, obwohl beide nach dem Wortlaut des Gesetzes das für gleiche Stufen vorgesehene Planungsinstrumentarium (Gesamtrichtplan) einsetzen.

Eine materielle Betrachtungsweise wird zu einem sachgerechten 'Auseinanderschrauben' der Gesamtrichtpläne in regionale und kantonale Teile führen: Ähnlich dem Verhältnis Stadt - Stadtteil [429] könnte kantonale Gesamtrichtplanung unter anderem auf die Schaffung lebensfähiger und einer regionalen Gesamtrichtplanung zugänglicher Regionen abzielen. Heteronome Planungsdaten für die einzelnen Regionen (Entwicklungsschwerpunkte, überregionale Einrichtungen) könnten die im übrigen autonomen Gesamtrichtplanungen wirksam koordinieren und über Rückkoppelungsmechanismen zwischen regionalen und kantonalen Instanzen ließe sich die notwendige Kontrolle der Regionen sicherstellen.

### 1.6.2.2.3. Planinhalte - Rückkoppelung an Bundesplanungsentscheide

In der Diskussion über ein demokratisches Organisationsrecht kantonaler Planung fallen auch die Inhalte verbindlicher Bundesentscheidungen und daraus resultierende Beschränkungen für die Kantone ins Gewicht. In Anlehnung an die Prozeßskizze [430] halten wir dazu einen materiellen und einen formellen Gesichtspunkt fest:

#### 1.6.2.2.3.1. Der materielle Gesichtspunkt

Das Raumplanungsgesetz führt zwar stellenweise recht ausführlich an, was mit den verschiedenen Teilrichtplänen zu regeln ist. Es regelt indessen das kantonale Richtplaninstrumentarium nicht abschließend [431]. Die Gesamtrichtpläne umfassen in der Regel (Art. 7 I) die vorgesehenen Teilrichtpläne. Offenbar können sie auch andere Pläne beinhalten. Insgesamt müssen sie ihrem in Art. 6 formulierten Auftrag, Siedlungsgebiet von nicht zu besiedelndem Gebiet auszuscheiden, mit adäquaten Planungsmitteln nachkommen. Solche Mittel stellen die angeführten Teilrichtpläne zweifellos dar. "In der Regel" will damit nicht heißen, daß auf einen der Teilrichtpläne verzichtet werden kann. Es besagt vielmehr, daß für die einzusetzenden Planungsinstrumentarien auf kantonaler Ebene kein bundesrechtlicher Numerus clausus besteht.

Noch deutlicher wird dies in Art. 10, wo für die Richtpläne der Besiedlung und Landschaft eine Liste unterschiedlicher Nutzungsgebiete (a-f) angeführt ist, die in Abs. IV ausdrücklich als nicht abschließend bezeichnet wird. Auch hier fordert das RPG lediglich ein für die Kantone verbindliches Minimalprogramm. Weitere Planungsmittel ähnlicher Wirkungsweise sind zulässig.

Dieser Sachverhalt überrascht bei der verfassungsrechtlich auffällig starken Position der Kantone [432] als zweite Stufe im raumpolitischen Gesamtsystem keineswegs. Gleichwohl sind dessen Konsequenzen für das Gesamtsystem eindrücklich: Der Konkretisierungsgrad der vier im RPG selbst vorgesehenen Teilrichtpläne ist unterschiedlich angesetzt: Relativ autonomen, dezentralen Entscheidungen offen ist im wesentlichen nur der je Durchführungssystem zu konkretisierende Richtplan der Besiedelung und Landschaft. Eine Erweiterung des Gesamtrichtplanes durch die Einführung neuer Kategorien von Teilrichtplänen kann für die relative Autonomie kommunaler Nutzungsplanung weitere Beschränkungen zur Folge haben: Wo etwa Shoppingcenters zu Versorgungslücken in Randgebieten führen [433], muß das gesamte Kantonsgebiet bezüglich Versorgung mit Grundkonsumgütern zu einem einheitlichen, planerisch kohärenten Wirkungsfeld zusammengefaßt werden. In einem zusätzlichen Teilrichtplan der Konsumgüterversorgung müßten nach einheitlichem Zielsystem zusätzliche zentrale Entscheidungen getroffen werden, die für die kommunale Nutzungsplanung wiederum verbindliche Planungsdaten setzen. Die Autonomie der Gemeinden bei der Ausscheidung von Geschäftszonen wird im überkommunalen Interesse eines ausreichenden und ausgewogenen Versorgungssystems im übergeordneten Großraum Kanton oder Region beschränkt.

Mit dieser - planerisch gebotenen - Möglichkeit stellt das RPG die relative Autonomie der Durchführungssysteme teilweise zur Disposition des speziellen kantonalen Planungsrechts. Obwohl den Gemeinden im schweizerischen raumpolitischen Gesamtsystem die bundesweit einheitlich umschriebene Stellung der Durchführungssysteme zukommt, läßt sich ihre relative Autonomie selbst aus der Sicht des raumpolitischen Systems nicht bundes-

weit einheitlich definieren. Ihr unterschiedlicher Umfang ist nicht allein im unterschiedlichen kantonalen Staatsrecht [434], sondern in der bundesrechtlichen Organisation dieses Gesamtsystems selbst angelegt. Die Funktionsfähigkeit eben dieses Systems basiert aber andererseits auf der Garantie minimaler Durchführungsautonomie [435].

Die gesamtsystemar notwendige relative Autonomie der kommunalen Durchführungssysteme kann somit in zwei Richtungen mit anderen Grundelementen des Gesamtsystems in Konflikt treten: Einmal können im RPG inhaltlich umschriebene Teilrichtpläne, insbesondere der Besiedlung und Landschaft sowie des Verkehrs, die stufenadäquate Autonomie der dezentralen Subsysteme verletzen, wenn sie über die Grundzüge hinaus dezentral zu fällende, detaillierende Nutzungsentscheidungen enthalten. Dasselbe kann aber auch über die Einführung neuer, im RPG inhaltlich nicht umschriebener Teilrichtpläne erfolgen, wenn kein vor den Zielen des Gesamtsystems begründbarer Anlaß zur Zentralisierung besteht. Dies zu verhindern, ist Aufgabe eines umfassenden bundesrechtlichen Autonomierechtsschutzsystems, auf das unten näher einzugehen ist [436].

Die Tatsache, daß das Bundesrecht keine abschließende Liste der kantonalen Teilrichtpläne enthält, wirkt sich auch auf den Umfang möglicher Planungsziele aus, welche sich mit Gesamtrichtplanungen in den Kantonen verfolgen lassen. Ein strenger Numerus clausus eng umschriebener Planungsmittel hätte nämlich eine Beschränkung dieses Umfanges zur Folge: Realistischerweise erreichbar und damit als Planungsziel formulierbar ist nur, was mit verfügbaren Mitteln auch durchsetzbar ist [437].

Werden die verfügbaren Mittel der Teilsysteme vom Zentralsystem abschließend und einheitlich definiert, so wird deren Zielbereich auf die überhaupt beplanbaren Bereiche beschränkt. Ohne unmittelbare Zugriffe auf die Zielinhalte der Teilsysteme ließe sich mit einem Numerus clausus der kantonalen Teilrichtpläne eine Zentralisierung erwirken.

Zwar hat das RPG auf eine solche Steuerung vorab aus verfassungsrecht-

lichen Gründen [438] verzichtet. Einen vergleichbaren Effekt erzielt es aber mit der Umschreibung der ausdrücklich geregelten Teilrichtpläne als nicht unterschreitbare Minima notwendigerweise einzusetzender Planungsmittel: Ohne unmittelbare inhaltliche Einflußnahme auf die kantonalen Zielsysteme setzt es den Kantonen ein Zielvakuum, das von ihnen - in eigener Regie - aufgefüllt werden muß: Ohne hinreichende Entwicklungsziele lassen sich daraus abgeleitete Richtpläne sinnvollerweise nicht erreichen [439].

1.6.2.2.3.2. Der verfahrensmäßige Aspekt

Die Kantone sind trotz ihrer verhältnismäßig eigenständigen Stellung Subsysteme in einem übergeordneten Gesamtsystem. Die Prozeßskizze macht deutlich, daß ihnen raumplanerische Zielelemente vorgegeben sind, die als zentrale Entscheidungen für ihre Planungstätigkeiten Verbindlichkeit beanspruchen. Ein Rückkoppelungsmechanismus [440] sorgt nun dafür, daß diese Verbindlichkeit tatsächlich durchsetzbar wird: Art. 39 bestimmt unter dem 4. Titel (Koordination und Aufsicht) - bezeichnenderweise unter dem 2. Teil (Inhalt der Raumplanung) -, daß die kantonalen Gesamtrichtpläne der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

Für unsere Frage bedeutsam ist zunächst die rechtliche Natur dieser Genehmigung. Während das RPG die Genehmigung kommunaler Nutzungspläne durch kantonale Behörden eindeutig als konstitutiv auffaßt (Art. 30), bleibt es an dieser Stelle unklar. Entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis [441] und einer systematischen Gesetzesauslegung (Art. 30 contra Art. 39) liegt hier eine bloß deklaratorische Genehmigung vor. Das Genehmigungsverfahren ist demnach kein für die Rechtsgültigkeit erforderlicher Verfahrensabschnitt mehr. Die Verbindlichkeit "für die Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen, die mit Aufgaben der Raumplanung betraut sind" (Art. 8), tritt mit Abschluß des ordentlichen kantonalen Verfahrens ein.

Dieser Lösung trägt verfahrensrechtlich der planerisch erwünschten relativen Autonomie des kantonalen Raumplanungsprozesses Rechnung, ohne die

gebotene Rückkoppelung in Frage zu stellen. Eine konstitutive Genehmigungspflicht würde dem Bund eine zu starke Position im kantonalen Verfahren einräumen. Beachten die Kantone eine Abweisung der Genehmigung nicht, stehen dem Bund genügend Interventionsmittel zur Verfügung [442].

Die deklaratorische Natur der Genehmigung erscheint auch im Hinblick auf die materiellen Prüfungsbefugnisse des Bundes angebracht: Neben der Übereinstimmung mit Bundesrecht ist zu prüfen, ob die Gesamtrichtpläne eine "angemessene Berücksichtigung der Bundesaufgaben" und die Koordination mit den angrenzenden Kantonen und dem benachbarten Ausland sicherstellen. Diese Liste befriedigt vor den Überlegungen zur Prozeßskizze nicht. Sie kann sich zum Ansatzpunkt für planerisch unerwünschte Einbrüche des zentralen Systems in die relative Autonomie seiner Subsysteme entwickeln:

1.6.2.2.3.3. Wie dargelegt, beschränkt sich der Bund nicht darauf, ein raumpolitisches Gesamtsystem zu installieren, in dem nachgelagerten Subsystemen bestimmte Planungsaufträge erteilt werden. Der Bund ist nicht bloß Träger des Gesamtsystems, er ist auch Träger der ersten Stufe von Planungsentscheidungen innerhalb dieses Systems. Es findet auch auf Bundesebene ein integraler [443] Planungsprozeß statt. Er führt nach den Ausführungen unter 1.6.3. von der Formulierung von Planungszielbündeln über deren Konfrontation mit der zielrelevanten räumlichen Wirklichkeit hin zur Formulierung eines relativ allgemein gehaltenen, aber dennoch richtungsweisenden 'Gesamtplans Schweiz' [444]. Dieser Gesamtplan ist der Inbegriff aller für die Subsysteme verbindlichen Entscheidungen des Zentralsystems mit Planqualität.

Das Genehmigungsverfahren ist kein Ersatz für ein Bundesplanungsverfahren und einen Gesamtplan. Es kann nicht seine Aufgabe sein, das Bundeszielbündel in der zufälligen zeitlichen Abfolge der Genehmigungserteilungen mit der zielrelevanten Raumwirklichkeit der kantonalen Teilräume zu konfrontieren. Denn der Vorgang dieser Konfrontation unterliegt hochgradigen politischen Wertungen. Obwohl die Legislative [445] bei der Formulierung der Bundesplanungsziele mitwirkt, würde sie aus diesem entscheidenden

Planungsschritt auf Bundesebene ausgeschaltet. Und im Verfahren vor dem Bundesrat entstünde nach der schrittweisen Abfolge der Genehmigungserteilungen auf additivem Wege ein 'Gesamtplan Schweiz'. Dieses additive Verfahren könnte leicht zu einer teilraumspezifischen Konkretisierung der materiellen Grundsätze durch die Bundesbehörden nach je unterschiedlichen Kriterien [446] führen. Eine Aufgabe der Kriteriengleichheit aber müßte zur Aufgabe der zentralen Qualität [447] einer Planungsentscheidung überhaupt führen: Bundesraumplanung würde zu autonomieverringernder, planungstheoretisch wie verfassungsrechtlich unerwünschter kantonaler Superplanung.

Wo Interessen des Gesamtsystems durchzusetzen sind, müssen Bundesplanungsentscheide klare Rahmenbedingungen für die Kantone setzen. Um diesen Gewißheit über die sie betreffenden Absichten des Bundes zu verschaffen, muß die Gesamtheit seiner Planungsentscheidungen - in einem transparenten Verfahren formuliert - offen vorliegen.

Das RPG führt einen 'Gesamtplan Schweiz' als verbindliche Planungsentscheidung explizit nicht auf. Es scheint mithin von einem im Genehmigungsverfahren additiv und sukzessive zu errichtenden 'faktischen Gesamtplan Schweiz' [448] auszugehen. Im nächsten Abschnitt ist zu zeigen, wie diese unbefriedigende Ausgangslage durch die Praxis korrigiert werden könnte. Leicht kann nämlich das Gegenteil der Absichten des Gesetzgebers eintreten: Anstelle der mit dieser Lösung angestrebten Sicherung einer möglichst weitgehenden Autonomie der Kantone kann es zu deren unkontrollierbaren Beschränkungen kommen. Der Verzicht auf eine explizite Verselbständigung des planungstheoretisch wie -praktisch unumgänglichen 'Gesamtplanes Schweiz' birgt die Gefahr einer schleichenden Autonomieverringerung im Schatten des Genehmigungsverfahrens. Ein sicherer Schutz der Autonomie der Subsysteme kann nur in der Errichtung eines klaren, auf zentral bedeutsame Entscheidungen beschränkten 'Gesamtplanes Schweiz' und in einer entsprechenden Entlastung des Genehmigungsverfahrens liegen.

1.6.3. Zu den Bundesplanungsentscheidungen

1.6.3.1. In dieser Arbeit interessierten Bundesplanungsentscheidungen nur insoweit, als sie den Aktionsradius der nachgelagerten raumpolitischen Systeme eindeutig beschränken.

Das Gesetz führt die Zielsetzungen des raumpolitischen Gesamtsystems in Art. 1 II auf. Es sind dies Zielsetzungen, die nicht bestimmten Planungsstufen zugeordnet werden. Jede Stufe hat sie im Rahmen ihrer raumpolitischen Zuständigkeiten zu beachten. Es handelt sich mithin um Zielvorgaben, die im Hinblick auf die je Planungsstufen zur Verfügung stehenden Planungsmittel und entsprechend den je Planträger verfolgten, unterschiedlichen Planungsintentionen zu stufenadäquaten Zielbündeln 'umgeschrieben' werden müssen. Als Träger des raumpolitischen Gesamtsystems kann sich der Bund nicht damit begnügen, mit diesen Zielvorgaben und mit der allgemeinen Planungspflicht (Art. 2) einen im übrigen allein von den Kantonen getragenen Prozeß durchgehender Planung zu initiieren: Wie dargelegt, fällt ihm die Aufgabe zu, in einem eigenständigen, organisationsrechtlich strukturierten und vollständigen Planungsprozeß dort raumpolitische Entscheidungen zu treffen, wo für die Erfüllung der dem Prozeß durchgehender Planung in Art. 1 II oder Art. 39 (Koordination, angemessene Berücksichtigung der Bundesaufgaben) vorgegebenen Ziele sinnvollerweise nur zentrale Steuerungsmaßnahmen in Frage kommen. Diese Doppelrolle [449)] des Bundes als Initiator und Wegweiser des Prozesses durchgehender Planung einerseits und als Träger bestimmter Funktionen in diesem Prozeß andererseits ist Ausgangspunkt für die Diskussion der sog. "materiellen Grundsätze".

1.6.3.2. Als "materielle Grundsätze" bezeichnet das Gesetz einmal die Zielvorgaben von Art. 1 II. Als solche werden aber auch die "auf dem Wege der Gesetzgebung" zu erlassenden Bestimmungen bezeichnet, die auf den "in Ausführung von Art. 1 II" erstellten Leitbilder herzuleiten sind (Art. 21).

Bezeichnend für diese ambivalente Begriffsverwendung ist Art. 69: "(Leitlinien des Bundes) Bis zum Vorliegen der weiteren materiellen Grundsätze im Sinne von Art. 21 legt der Bundesrat aufgrund von Art. 1 Absatz 2 nach Anhören der Kantone Leitlinien für die Gesamtrichtpläne der Kantone und für die Sachpläne des Bundes fest." Materielle Grundsätze (Art. 1) und materielle Grundsätze (Art. 21, 69) sind offenbar nicht dasselbe.

Die nach Art. 21 zu erlassenden Bestimmungen stellen nicht nur allgemeine Zielvorgaben im Sinne der Grundsätze von Art. 1 II dar. Darunter fallen auch Entscheidungen, die aus einem zentralen Planungsprozeß resultieren, der die in Art. 1 II enthaltenen Zielvorgaben in operable Bundesplanungsentscheidungen umsetzt.

1.6.3.3. Die verschiedenen Schritte dieses auf Bundesebene abzuwikkelnden Prozesses lassen sich den gesetzlichen Bestimmungen wie folgt zuordnen:

1.6.3.3.1. Institutionell nicht verselbständigt ist im Gesetz das stufeneigene Zielbündel. Die materiellen Grundsätze von Art. 1 II stellen - wie gesagt - kein solches dar. Sie müssen zunächst zu realistischen Zielbündeln 'umgeschrieben' werden. Neben spezifisch siedlungspolitischen Zielen sind auch die raumwirksamen Bestandteile von Leitbildern der Bundessachplanung mitzuverarbeiten. Insbesondere müssen auf dieser Stufe unvermeidliche Zielkonflikte zwischen Siedlungs- und Sachplanungszielen [450)] ermittelt und entschieden werden.

Sachplanungsziele lassen sich spezifisch siedlungspolitischen Zielsystemen unterordnen, wenn sie mehr oder weniger unmittelbare Funktionen siedlungspolitischer Entscheidungen darstellen. Vermittelt wird diese Unterordnung durch die siedlungspolitisch definierte Standortgebundenheit sachplanerisch vorgesehener Objekte. So ist die Bundesverkehrsplanung der siedlungspolitischen Entwicklungsplanung wenigstens soweit strikte unterzuordnen, als geplante Verkehrsträger nicht primär als Anschlußachsen für den internationalen Durchfahrtsverkehr figurieren, sondern dem Bedürfnis nach

erhöhter Mobilität für Personen und Güter zwischen einzelnen, in ihrem Umfang siedlungspolitisch definierten Raumabschnitten dienen.

Diese Unterordnung spezialgesetzlicher Maßnahmen im Bereich des Verkehrs kann nur als Unterordnung im Rahmen der Konfliktlösung auf ein und derselben Planungs- und Entscheidungsebene verstanden werden. In der Auseinandersetzung im konkreten Anwendungsfall muß der spezialgesetzliche Bundesauftrag vorgehen. Bei seiner Durchführung sind dann allerdings die Belange der Raumplanung wiederum zu berücksichtigen, können aber nicht als allein ausschlaggebend angesehen werden. Ist das Bundesgesamtverkehrskonzept auf zentraler Ebene in funktionaler Unterordnung unter bundesweit bedeutsame Grundsätze der Siedlungsplanung einmal entstanden, so kann es nicht aus Gründen der Raumplanung untergeordneter Raumeinheiten prinzipiell in Frage gestellt werden, es sei denn, es stelle sich im Nachhinein heraus, daß seine Konkretisierung bundeszielrelevante räumliche Prozesse in anderer als in der auf Bundesebene vorgesehenen Richtung wesentlich beeinflußt. Allein deshalb, weil da und dort schöne Landschaften Verkehrseinrichtungen zum Opfer fallen, muß der Grundsatz der Unterordnung der Verkehrs- unter Besiedlungsplanung noch nicht verletzt sein. Im raumplanerischen Gesamtinteresse gebotene Maßnahmen der Verkehrsplanung können im Einzelfall nachteilige Folgen für die Raumordnung von Teilräumen haben. Auch wenn das Zentralsystem verbindlich angehalten werden kann, die raumplanerischen Belange der Teilräume zu berücksichtigen, muß es im Konflikt mit einzelnen Subsystemen solange obsiegen, als auf dieser Ebene dem generellen Mobilitätsbedürfnis - im Rahmen der Siedlungsplanung - ein bestimmter Stellenwert beigemessen wird. Abbauen lassen sich solche Konflikte demnach nur durch eine allgemeine 'Verdünnung' der zur Befriedigung dieses Bedürfnisses als notwendig erachteten Verkehrsträger auf der Ebene des Zentralsystems.[451)]

Wo eine solche funktionale Beziehung zwischen Bundessachplanung und -siedlungsplanung nicht besteht, kann es bei der Formulierung des raumpolitischen Zielbündels für den bundeseigenen Planungsprozeß zu schwerwiegenden Konflikten kommen. Solche stehen zu erwarten, wo Objekten der Bundes-

sachplanung keine siedlungspolitisch unmittelbar definierbare Standortgebundenheit zukommt: Entweder sind die für die Siedlungsplanung zwar insgesamt bedeutsamen Leistungen solcher Objekte in hohem Maße mobil - beispielsweise Energie [452] - oder die Objekte haben für die Siedlungsplanung überhaupt keine Bedeutung - etwa militärische Bauten und Anlagen [453]. Solche Konflikte sind durch die zuständigen Bundesorgane in geeigneten transparenten Verfahren zu entscheiden und dürfen nicht an nachgeordnete Bundesverwaltungsinstanzen weitergeschoben oder auf kantonale Planungsträger überwälzt werden [454].

Eine Unterordnung sachplanerischer Zielsetzungen unter siedlungspolitische Zielsysteme ließe sich hier nicht rechtfertigen: Das raumpolitische Gesamtsystem ist - trotz den teilweise sehr globalen Zielvorgaben in Art. 1 kein Superplanungssystem [455], das die gesamten raumwirksamen Bundessachzuständigkeiten und damit weite Teile der Bundestätigkeit überhaupt bestimmen, in extremis gar vereiteln könnte. Ist dem Bund die Zuständigkeit zur Bewilligung von Atomkraftwerken und damit die Aufgabe übertragen, solche Kraftwerke in seine Energieplanung einzubeziehen [456], kann das Atomkraftwerk nicht über eine raumpolitische Entscheidung aus der schweizerischen Landschaft wegradiert werden. Das wäre auch dann unzulässig, wenn von sachkundiger Seite belegt werden könnte, daß solche Werke der raumplanerischen Zielvorgabe von Art. 1 II (Schutz der natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft) in krasser Weise widersprächen.

Der Hinweis auf die Koordination von Raumplanung und übriger Bundestätigkeit [457] kann rechtlich nur bedeuten, daß solche Konflikte bereits bei der Umschreibung des bundeseigenen raumpolitischen Zielbündels offengelegt und im Sinne möglichst ausgewogener Lösungen entschieden werden müssen. Wird beispielsweise bei einer in Aussicht gestellten Bevölkerungszahl ein bestimmtes Volumen Kernenergie als notwendig und sinnvoll erachtet [458], so müßte das Postulat einer Dezentralisierung der Besiedlung relativiert werden: Die geforderte relativ gleichmäßige Siedlungsdichte müßte in einzelnen (im Stadium der Zielplanung räumlich

noch nicht lokalisierten) Raumabschnitten bewußt massiv unterschritten werden [459], um den Gefahren solcher Energieträger für den Menschen Rechnung zu tragen.

Die Lösung solcher Zielkonflikte dürfte im übrigen um so eher zu Lasten raumplanerischer Intentionen ausfallen, je dichter das eine konflingierende Maßnahme verlangende Planungsfeld auf Bundesebene geregelt [460], je konkreter die Maßnahme [461] und je eindeutiger gerade diese Maßnahme zur Erreichung bestimmter Ziele erforderlich ist [462]. Eine entscheidende Rolle dürfte zudem die verwaltungsinterne Zuständigkeitsordnung sein: Davon, ob sie einem Ressort zugeteilt ist, das über hohe finanzielle, personelle und rechtliche Ressourcen verfügt, hängt ihre Durchsetzung ebenfalls ab [463].

1.6.3.3.2. Es kann - wie gezeigt - [464] nicht bei der Beschlußfassung über ein konsistentes Zielbündel auf Bundesebene bleiben. In einem zweiten Planungsabschnitt muß dieses Zielbündel mit der zielrelevanten Raumwirklichkeit konfrontiert werden und in einen systemgenerell-konkreten 'Gesamtplan Schweiz' münden. Dieser 'Gesamtplan Schweiz' wird im RPG nicht angeführt. Der Satz: "Die Leitbilder von gesamtschweizerischer Bedeutung werden von der Bundesversammlung beschlossen" war im ersten Vorentwurf noch enthalten. Aus "föderalistischen Bedenken" wurde er aber wieder fallengelassen, "obschon er primär festhalten wollte, daß die oberste gesetzgebende Gewalt des Landes zuständig sein sollte, die Ziele einer schweizerischen Raumordnung festzulegen." (ROHNER) [465]

Gleichwohl wird der 'Gesamtplan Schweiz' in der planungspraktischen Wirklichkeit auftreten. Daß ein solcher auf national bedeutsame Entwicklungsaggregate beschränkter [466] Plan von der Sache her notwendig sein werde, scheint in der Literatur unbestritten. So stellte der BR schon 1973 in einem Entscheid [467] fest: Die verfassungsmäßige Verpflichtung auf die Raumplanung bedeutet, "daß der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben einer Koordinations- und Planungspflicht untersteht. Er muß nicht allein dafür sorgen, daß die kantonalen Pläne sachgemäß aufeinander abgestimmt sind,

sondern er hat selber Pläne zu schaffen, damit er sich bei der Verfolgung seiner eigenen Ziele auf die Regional- und Ortsplanung ausrichten kann." Derartige Hinweise finden sich auch im erläuternden Bericht der Expertenkommission [468].

LENDI, der sich mit dieser Frage an verschiedenen Stellen auseinandersetzt, kommt zum Schluß, daß die materiellen Grundsätze aus anderen vorzuziehenden Varianten herzuleiten sind. Es könne nicht genügen, auf einer unbestimmten Bandbreite möglicher Entwicklungsvarianten zu basieren. "Nötig ist vielmehr eine den Umständen angepaßte begrenzte Bandbreite der räumlichen Entwicklungsvorstellungen, innerhalb deren die erstrebenswerte Raumordnung erkennbar und die nicht erstrebenswerten Varianten ausgeschlossen sind." Allerdings: "Eine Einengung der Bandbreite durch Wahl einer einzigen Variante würde zu einer fixen Zielsetzung und damit zu einer starren Planung und einer gebahnten Entwicklung führen." [469] Auch BRÜCHER/LINDER [470] und RINGLI [471] argumentieren in ähnlicher Weise.

In Abweichung von der gängigen Argumentationsweise wollen die folgenden Ausführungen lediglich die rechtliche Stellung dieses 'Gesamtplans Schweiz' neu zu definieren versuchen. Daß diese neuzuüberdenken nottut, drängt sich in Anbetracht der nunmehr doch recht fortgeschrittenen Arbeiten am Gesamtplan CK-73 und seiner nicht zu unterschätzenden politischen Bedeutung auf. Wenn noch 1971 ROSENSTOCK feststellt, es sei "dem Bund als Träger der nationalen Gesamtplanung verwehrt, räumlich bezogene Aussagen über die Entwicklung in den Kantonen zu machen und zum Beispiel von sich aus zu bestimmen, welche Orte welchen Grad von Zentralität aufweisen" [472], oder wenn 1973 LENDI erklärt, der Bund könne keinen Nationalplan aufstellen und verbindlich erklären [473], so mutet es einigermaßen befremdlich an, wenn andererseits 1974 der RR des Kantons AR in einem Bericht [474] erklärt: "Die kantonalen Leitbilder und das CK-73 sollen im Verlauf des Jahres 1975 miteinander verglichen und im Gespräch zwischen Kantonen und Bund koordiniert werden. Als Resultat soll ein einheitliches, gesamt-

schweizerisches Leitbild als verbindliche Grundlage für alle raumplanerischen Tätigkeiten der kantonalen und der eidgenössischen Amtsstellen herauskommen."

Ebenso befremdlich für den Juristen, wie richtig aus der Sicht des realen politischen Prozesses mutet folgende Feststellung von BÜRCHER/LINDER an: "Mit dieser Studienunterlage CK-73 geschah nun aber ungefähr das, was der Bundesrat bisher vermieden hatte: Das Dokument bekam verbindlichen Charakter auf informellem Weg, indem die Bundesverwaltung Anfang 1974 die Kantonsregierungen aufforderte, ihre Zielvorstellungen an die eidgenössische Raumplanung zu formulieren sowie ein eigenes kantonales Leitbild zu entwickeln - jedoch nicht mehr auf der Grundlage der neun ursprünglichen Varianten, sondern des Leitbildes CK-73, welche die Kantonsvertreter im Februar 1974 in bereinigter Fassung in Empfang zu nehmen hatten." [475] Recht unverblümt äußert sich auch die Leitbildstudie CK-73 selbst: "Das Leitbild der Schweiz und die abgestimmten kantonalen Leitbilder bilden die Grundlage für die kantonalen Gesamtrichtpläne ... Der Bund richtet seine Sachplanung auf das Leitbild der Schweiz und die kantonalen Gesamtrichtpläne aus. Die weiteren materiellen Grundsätze können in Kraft gesetzt werden. Sie umschreiben das Leitbild der Schweiz." [476]

Aus diesem Spannungsverhältnis zwischen Raumplanungsgesetz und zweifellos bevorstehender Planungspraxis resultieren für die Art. 20 f. schwerwiegende Interpretationsprobleme. Die in Art. 20 angeführten Leitbilder "über die möglichen künftigen besiedelungs- und nutzungsmäßigen Entwicklungen des Landes" können nicht als solche Gesamtpläne betrachtet werden. Zwar sind sie punkto Entstehung und Inhalt den Gesamtplänen vergleichbar: Es handelt sich nicht um bloße Trendanalysen, sondern um das Ergebnis einer bewertenden Konfrontation der in Art. 1[illegible] II enthaltenen Grundsätze mit relevanten Trendmerkmalen [477]. Dies wiederum ist nur möglich, wenn man diese Grundsätze in einem Zielbündelverfahren zu operablen Bewertungsgrößen, mithin zu Bundesplanungszielen 'umschreibt'. Aber solche Leitbilder haben nur die Funktio[illegible]

von Entscheidungsgrundlagen [478] oder -varianten, die mögliche Alternativen aufzuzeigen haben. Diese vermeintlich untergeordnete Bedeutung dürfte sich leider so auswirken, daß man die verschiedenen Verfahrensschritte ihrer Entstehung, insbesondere die 'Umschreibung' der in Art. 1 II formulierten Zielvorgaben zu eigentlichen Planungszielen technischen Fachgremien zuordnet: "Die Durchführung der Untersuchungen (scil.: und deren Darstellung in Leitbildern) ist Sache der Wissenschaft, die Ableitung von materiellen Grundsätzen (scil.: welche das Leitbild der Schweiz umschreiben [479]) dagegen Sache der politisch verantwortlichen Behörden," [480] führt der BR aus.

Das Verhängnis einer solchen Vorgehensweise zeigt nun der nächste im Gesetz vorgesehene Schritt: Aufgrund dieser Leitbildvarianten stellt der Bund nach Art. 21 "auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze auf". Selbst wenn darunter ausschließlich Ergänzungen der in Art. 1 II formulierten allgemeinen Zielvorgaben zum Zwekke einer Kanalisation unbefriedigender Trends durch deutlicher ausgerichtete Vorgaben für das Gesamtsystem verstanden würden [481], ließe sich eine Auslagerung des Leitbildbildungsprozesses aus der unmittelbaren Zuständigkeit des Parlamentes auf Fachgremien nicht vertreten. Denn Art. 1 II stellt selbst kein konsistentes, operational faßbares Zielbündel dar. Es lassen sich daraus keine klaren Gesichtspunkte für eine Trendinterpretation herleiten. Eine parlamentarische Zuständigkeit, die sich auf Erweiterung, Differenzierung oder Abänderung von Zielvorgaben beschränkt, wirksame Steuerung und Kontrolle der dabei zugrunde gelegten Trendinterpretation und Zielformulierung aber ausschließt, muß früher oder später leerlaufen. Das Bundesparlament kann nicht aus dem bundeseigenen Planungsprozeß in den Bereich der Zielvorgaben für das gesamte raumpolitische System verwiesen werden. [482] Als Grundsatzentscheidungsorgan hat es vielmehr zugleich auch den bundeseigenen Planungsprozeß von der Bildung spezifischer Planzielbündel bis zur Verabschiedung der daran orientierten Gesamtpläne zu tragen.

Unter die in Art. 21 erwähnten materiellen Grundsätze fallen demnach nicht nur die erwähnten Erweiterungen, Differenzierungen oder Abänderungen der Zielvorgaben. Auch die eigentlichen Bundesplanungszielbündel und der den Bundesplanungsprozeß abschließende 'Gesamtplan Schweiz' sind im Gewand materieller Grundsätze - auf dem Wege der Gesetzgebung - zu erlassen. Aus den verschiedenen Leitbildern, die aufgrund von Bundesplanungszielen von der Verwaltung entwickelt werden, muß eines ausgewählt und zum maßgeblichen, für Bundes- und Kantonsbehörden verbindlichen erklärt werden.

Im Falle des (generell-konkreten) 'Gesamtplans Schweiz' wird mit dieser Lösung allerdings ein in der Literatur oft als essential bezeichnetes Element des materiellen Grundsatzes als einer generell-abstrakten Entscheidung [483] aufgegeben. Das ist auch richtig: Die generell-abstrakte Rechtsnatur soll nach ihren Vertretern vorab dem Schutz der Handlungsspielräume der Kantone dienen. Will man damit aber bundesleitbildrelevante räumliche Prozesse - andere hierfür nicht relevante Prozesse stehen gar nicht zur Debatte [484] - möglichst griffig steuern, wird man nicht darum herumkommen, solche vom Leitbild der Schweiz abgeleitete Entscheidungen auf konkrete und bezeichenbare Gebiete zuzuschneiden. So wäre etwa ein materieller Grundsatz, wonach Städte mit einer Mio. Einwohnern nicht mehr weiter anwachsen dürften, ohne Zweifel formal ein generell-abstrakter Entscheid. Gleichwohl wäre er inhaltlich eine Lex Zürich. Der eigentliche Schutz der Subsysteme liegt doch eher in einer inhaltlichen Beschränkung des Gesamtplanes Schweiz auf tatsächlich bundesweit relevante Prozesse.

Will man an diesem inhaltlichen Bestimmungsmerkaml von materiellen Grundsätzen trotzdem festhalten, so müßte man aus den dargelegten Gründen eines Einbezugs des Parlamentes in den Planungsprozeß das maßgebliche Leitbild in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses verabschieden. Die von LENDI [485] vorgetragenen Bedenken, ein solches Vorgehen würde die Bandbreite möglicher Entscheidungen späterer Planungsschritte allzu stark einengen, müßten dabei berücksichtigt werden.

Sie gelten übrigens für jeden Planungsprozeß.

## 1.7. RAUMPOLITISCHE BETROFFENHEIT

### 1.7.1. Fragestellung

Bisher wurde der Betroffenheitsbegriff im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht in erster Linie im Zusammenhang mit dem Begriff der Partei im Verwaltungsverfahren und mit der Legitimation zur staats- und verwaltungsrechtlichen Beschwerde diskutiert [486]. Erst recht für den Bereich des Plans gilt, was in der neueren Literatur für den Bereich des Verwaltungsaktes immer nachhaltiger festgestellt wird: daß nämlich der ältere, an der förmlichen Stellung des Adressaten des Verwaltungsaktes anknüpfende Betroffenheitsbegriff zugunsten eines mehr an der tatsächlichen sozialen Wirkweise des Verwaltungsaktes orientierten, materiellen Betroffenheitsbegriffes aufzugeben ist. Anstelle einer Großzahl förmlich an viele Einzelpersonen gerichteten Verfügung beschränkt sich die sozialgestaltende Verwaltung häufig auf eine kleine Zahl von Verwaltungsakten, deren förmliche Adressaten Schlüsselstellungen innerhalb interdependenter gesellschaftlicher Bereiche einnehmen. Von ihnen kann erwartet werden, daß sie ihrerseits bei den von ihren Leistungen abhängigen Rechtsgenossen ein zielkonformes Verhalten zu bewirken in der Lage sind [487]. Dieses Auseinanderfallen von Verfügungsbetroffenen und Verfügungsadressaten ist eines der Hauptprobleme unserer Verwaltungsverfahrensordnungen. In zunehmend komplexer werdenden Industriegesellschaften rückt es vor allem dann in den Brennpunkt der Partizipationsproblematik, wenn das politische System mehr und mehr dazu übergeht, seine Legitimation nicht mehr vom demokratisch gewählten Parlament, sondern aus vertragsähnlichen Aushandlungsprozessen mit gesellschaftlichen Machtträgern [488] zu beziehen, die Kraft ihrer Schlüsselstellung in der Lage sind, ganze soziale Felder zu kontrollieren.

Am Beispiel der Raumplanung soll hier dieses Auseinanderfallen von

förmlichen Adressaten von Nutzungsanweisungen und Planbetroffenen (hier raumpolitische Betroffene) dargelegt werden. Der Betroffenheitsbegriff darf dabei nicht auf das Verfügungs- und Beschwerdeverfahren beschränkt werden. Er ist gleichermaßen zu verwenden für alle Stufen eines politischen Entscheidungsprozesses. Das gilt insbesondere auch für das demokratietheoretisch bedeutsame Verfahren einer vor dem eigentlichen Planungsprozeß einzuleitenden Neubildung geeigneter Planungsträger (Region, Stadtteil). Die folgenden Überlegungen stellen daher die sachlichen Grundlagen für die im Demokratisierungsprogramm geforderte Ausbildung betroffenheitsdifferenzierender Subsysteme [489] für die Beschwerdelegitimation [490] und für die Bestimmung der im Verfahren in der einen oder anderen Weise heranzuziehenden Partizipienten dar. Die Frage nach der Demokratisierung des raumpolitischen Systems kann nicht befriedigend beantwortet werden, ohne daß der Kreis der je Entscheidung betroffenen Personen einigermaßen zuverlässig ermittelt wird. Bestimmen läßt sich dieser Kreis über die Beziehung solcher Personen- und Personengruppen zu den jeweiligen Maßnahmen [491]. Dieses Verhältnis bezeichnen wir als raumpolitische Betroffenheit.

Im vorangehenden Abschnitt wurde versucht, die hauptsächlichsten Entscheidungen innerhalb des vom RPG proklamierten Prozesses durchgehender Planung in ihrem planungstheoretischen, -praktischen und planungsrechtlichen Stellenwert genauer zu umschreiben. Im folgenden wird versucht, verschiedenen unter 1.6. besprochenen Kategorien von Entscheidungen bestimmte idealtypische Kategorien von Betroffenheiten zuzuordnen. Entsprechend diesen Kategorien werden daraufhin je unterschiedliche Partizipationstypen zu entwerfen sein.

### 1.7.2. Allgemeines

Raumpolitische Maßnahmen bezwecken insgesamt eine bestimmte Gestaltung der durch Raumnutzungsbestimmungen überhaupt determinierbaren, natürlichen, baulichen und sozialen Umwelt von in unterschiedlichen Siedlungsräumen zusammenlebenden Personen. Unterstellt wird eine nach

haltige Wechselbeziehung zwischen der Qualität gesellschaftlichen Zusammenlebens und einer durch bestimmte Raumnutzung determinierbaren Umwelt [492].

Als Mittel für solche über die Raumnutzung vermittelten Gesellschaftsgestaltung haben politische Systeme in verschiedenen Epochen unterschiedliche Regelungsmechanismen eingesetzt: Während im Gefolge der französischen Revolution unter der liberalistischen Devise der Bodenfreiheit solche Gesellschaftsgestaltung über die Garantie ausschließlicher privateigentümerischer Verfügungsgewalt zu betreiben beabsichtigt wurde, zielt das RPG in Anbetracht eines teilweise eingestandenen Unvermögens jener Konzeptionen auf eine teilweise 'Republizierung' solcher Verfügungsmacht ab: Anstelle aktiver Entäußerung seiner raumpolitischen Gestaltungsmacht durch Einrichtung und Garantie einer beinahe absoluten Autonomie des privaten Grundeigentums geht das politische System dazu über, solche Gestaltungsmacht wieder vermehrt selbst auszuüben.

Die Einsicht, daß optimale Raumgestaltung nicht über unkoordinierte, auf Ertragssteigerung ausgerichtete Handhabe privater Verfügungsmacht erreichbar ist - auch dort nicht, wo der Großteil der Siedler zugleich Eigentümer ist [493] - und die Tendenz zum Auseinanderfallen von Einwohner- und Grundeigentümerstellung [494], führten zur Notwendigkeit, verbindliche, raumbedingte Gesellschaftsgestaltung - soweit sie Auswirkungen über den verfügenden Eigentümer hinaus zeitigt [495] - teilweise staatlichen Instanzen zu übertragen ist. Betroffen von solcher Gesellschaftsgestaltung - verfügt von Grundeigentümern oder von politischen Systemen [496] - sind mithin alle jene Personen, deren Leben sich vornehmlich im räumlichen Wirkungsradius der jeweiligen Maßnahme abwickelt. Die Stellung als Grundeigentümer ist bei dieser Umschreibung der raumpolitischen Betroffenheit irrelevant. Zwar bezieht das RPG öffentliche Verfügungsakte auf die sachenrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen verfügungsberechtigten Personen und den ihnen rechtlich zugeordneten 'Sachen'. Es verpflichtet und berechtigt unmittelbar die Grundeigentümer zu einer bestimmten Nutzung [497]. Dieses

Rechtsverhältnis hat indessen mit raumpolitischer Betroffenheit nichts zu tun.

In Anlehnung an den von ABENDROTH [498] entwickelten Sozialstaatsbegriff, der neben dem gemeinhin betonten Element der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auch das Prinzip der Teilhabe der Leistungsempfänger an der Inhaltgebung dieser Leistungen herausarbeitet, ließe sich der hier angesprochene Sachverhalt in größerem Zusammenhang auch folgendermaßen umschreiben: Raumplanung als öffentliche Aufgabe bezweckt die Erbringung eines Mindestmaßes räumlich bedingter und damit über Nutzungsanordnungen steuerbarer Lebensqualität [499]. Es ist dies ein Stück sozialstaatlicher Leistungserbringung, als deren bestimmungsgemäße Betroffene die Leistungsempfänger zu betrachten sind. Daher sind sie als die eigentlichen Partizipienten anzusehen. Es sind dies alle jene Personen, deren Umwelten durch die entsprechenden Planungsleistungen - vornehmlich im positiven, verbessernden Sinne - beeinträchtigt werden. Als Mittel zur Erbringung solcher Planungsleistungen setzt das politische System an die dinglich berechtigten Grundeigentümer gerichtete Nutzungsanordnungen ein. Der Zweck der Raumordnungspolitik kann indessen nicht in dieser Beschränkung des Grundeigentums liegen, sondern in der, unter den heutigen bodenrechtlichen Verhältnissen nur über derartige Beschränkungen erwirkbaren, räumlich determinierbaren Gesellschaftsgestaltung. Daher löst dingliche Berechtigung an Grund und Boden allein keine raumpolitische Betroffenheit aus.

Für Grundeigentümer, die keinen Wohnsitz in der betreffenden Siedlungseinheit haben, ist das durch Planungsentscheidung einer bestimmten Nutzungszone zugewiesene Grundstück ein Wertträger; ihr Interesse gilt dann nur dem abstrakten Vermögenswert. In ihren konkreten, räumlich bedingten Lebensverhältnissen sind sie in diesem Falle weder mittelbar noch unmittelbar betroffen: Ein Schweizer, der durch Vermittlung eines Maklers in der Nähe einer expandierenden amerikanischen Großstadt Land erwirbt, ist durch ein dort verhängtes Bauverbot in seinen konkreten räumlichen Lebensverhältnissen - raumpolitisch - in keiner

Weise betroffen. Gleichwohl wird er regelmäßig in seinen Vermögensinteressen betroffen sein [500]. Wir sprechen von andersartiger Betroffenheit.

Bei dieser Ausgangslage sind nun zwei Fragen zu beleuchten: Einmal muß näher bestimmt werden, was als räumlicher Anknüpfungspunkt für raumpolitische Betroffenheit einer Person angesehen werden kann. Zum andern ist nach Möglichkeiten der Bestimmung räumlicher Wirkungsradien von raumplanerischen Maßnahmen zu fragen.

### 1.7.3. Allgemeiner und besondere Anknüpfungspunkte für raumpolitische Betroffenheit

Als weitestgehend determinierende natürliche, räumliche und soziale Umwelt wird man die Umgebung am dauerhaften Wohnsitz einer Person [501] annehmen können. Hier wird sich in der Regel das dichteste Feld einer Höchstzahl unterschiedlich motivierter Kontaktnahmen einer Person mit ihrer sozialen und räumlichen Umwelt abspielen [502]. Die Länge des Wegs zur Grundschule und seine Verkehrssicherheit, der Anschluß an die zentralen Verkehrsträger, das Vorhandensein von erreichbaren Einkaufs- und Vergnügungsmöglichkeiten bis hin zur ärztlichen Grundversorgung - all dieses für die Befriedigung unterschiedlicher Grundbedürfnisse bedeutsamen Faktoren hangen wesentlich von der räumlichen Grundordnung der Wohnsitzsiedlung ab. Es ist daher angezeigt, generell die räumliche Betroffenheit einer Person an deren Wohnsitz anzuknüpfen. Von einer raumpolitischen Maßnahme allgemein betroffen ist derjenige Kreis von Personen, deren Wohnsitz sich innerhalb des Wirkungsfeldes einer raumgestaltenden Maßnahme befindet.

Bleibt das Problem besonderer Anknüpfungspunkte: Mit zunehmender Bevölkerungsmobilität und einhergehender monofunktionaler Nutzungsdifferenzierungen fallen auch Ort der Arbeit, der Erholung oder des Grundkonsums und Wohnort oftmals auseinander. Solche Raumkontakte können zwar ungleich intensiver sein. Sie sind indessen auf ein-

zelne Tätigkeiten beschränkt und/oder ihre räumliche Dimension tritt einfach hinter der sozialen, räumlich höchstens mittelbar bedingten in den Hintergrund [503]. Solche 'Teilumwelten' sind als besondere Anknüpfungspunkte partieller raumpolitischer Betroffenheit relevant.

### 1.7.4. Die kohärente soziale Wirkungseinheit raumpolitischer Maßnahmen - ausschließliche Betroffenheit und Mitbetroffenheit

#### 1.7.4.1. Ausgangslage

Es stehen damit der allgemeine und mögliche besondere Anknüpfungspunkte für raumpolitische Betroffenheiten fest. In einem zweiten Schritt muß nunmehr ermittelt werden, ob und inwiefern als Anknüpfungspunkt betrachtete Umwelten von einzelnen raumpolitischen Maßnahmen betroffen werden.

Solche Maßnahmen können entweder die Gesamtheit oder aber einzelne Teilaspekte relevanter Umwelten gestalten. Gerade bei Erholungsgebieten [504], Einkaufszentren mitten im beinahe unbesiedelten 'Grünen' [505] oder bei kaum bewohnten, bedeutsamen Industriegebieten zeigt sich, daß die Zahl der partiell betroffenen gegenüber den allgemein betroffenen Umwelten größer sein kann. Mitunter befinden sich solche Gebiete fernab von eigentlichen Wohnsiedlungen. Es sollen Einzelbedürfnisse wie Konsum, Erholung, Arbeit, Verkehr, höhere Bildung oder den Normalbedarf übersteigende Gesundheitspflege etc. befriedigt werden, wie sie im alltäglichen, vom kleinen Wohnsitzbereich her definierbaren 'Normalumwelten' nicht im angestrebten Umfang als erfüllbar erachtet werden [506].

In solchen Fällen muß von einem die einzelnen Einheiten überspannenden gleichwohl im Lichte der entsprechenden Maßnahme kohärenten gesellschaftlichen Wirkungsfeld [507] ausgegangen werden: Die raumpolitische Maßnahme löst bei Personen eines größeren Teilraumes - etwa einer Region - partielle Betroffenheit aus, weil dadurch die räumlich mitbedingte Befriedigung eines Teils ihrer Bedürfnisse in Mitleidenschaft ge-

zogen wird. Sie ist einer, der kleinstmöglichen vorgelagerten Planungsstufe und damit einem übergeordneten politischen Subsystem zuzuordnen.

Es wäre mit dem Zweck solcher Maßnahmen unvereinbar, als relevant nur den kleinen Kreis jener Personen zu betrachten, deren wohnsitzmäßige Umwelt betroffen wird, und die Betroffenheit all jener, die ihren Wohnsitz zufälligerweise nicht in unmittelbarer Nähe der zu errichtenden Einrichtung haben, gewissermaßen als Nebenerscheinung zu behandeln. Nachweisbare externe Effekte [508] solcher Planungsmaßnahmen müßten damit unberücksichtigt bleiben. Massive Steuerungseinbußen des Zentralsystems und räumliche Ungleichheiten infolge unkontrollierter, beinahe anarchistischer Dezentralisierung ("Florians-Prinzip") [509] wären die Folgen.

1.7.4.2. Volle Betroffenheit - Beispiel Nutzungsplan

Die letzte Stufe des raumpolitischen Systems, die dezentral erfolgende Nutzungsplanung, erfaßt räumliche Umwelten vollumfänglich. Kommunale Nutzungspläne erfassen die Ganzheit räumlicher Lebensbedingungen all jener Personen, deren Wohnsitz sich im entsprechenden Planungsgebiet befindet. Diese für die allgemeine Anknüpfung raumpolitischer Betroffenheit relevante Umwelt umfaßt jenen Raumabschnitt, in welchem ein Minimum an sozialer Interaktion überhaupt stattfinden kann. An solcher Interaktion beteiligen sich alle jene Personen und Personengruppen, deren Umwelten ebenfalls von diesem - gleichen - Interaktionsfeld her bestimmt werden können [510]. Das soziale Wirkungsfeld raumpolitischer Maßnahmen, die solche volle raumpolitische Betroffenheit auslösen, erstreckt sich über jenen Raumabschnitt, in dem ein dichter und vielfältiger, auf Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse gerichteter Interaktionsprozeß stattfindet, der seinerseits die Umwelten der Bewohner zu einer allen Beteiligten gemeinsamen Umwelt werden läßt. Wir sprechen von einer Siedlungsgemeinschaft, von einem Dorf oder von einem Stadtteil [511]. Jede auf Veränderung der räumlichen Struktur dieser gemeinsamen Umwelt gerichteten Entscheidung betrifft zugleich die rele-

vanten Umwelten eines jeden Siedlungsgenossen. Das Wirkungsfeld solch Maßnahmen läßt sich nicht in noch kleinere Einheiten aufteilen. Ein Nu zungsplan betrifft alle Einwohner gleichermaßen. Differenzierungen, vo genommen etwa im Hinblick auf die Ausbildung von unterschiedlichen Verfahrenspositionen in Nutzungsplanungsverfahren oder in Beschwerde- verfahren [512] lassen sich nicht mit unterschiedlicher raumpolitischer Betroffenheit rechtfertigen [513].

1.7.4.3. Partielle Betroffenheit

Anders als im Falle bloß partieller raumpolitischer Betroffenheit, wie sie Maßnahmen übergeordneter Planungsträger auslösen, ihr relevantes soziales Wirkungsfeld definiert sich nach der ihrem eigentlichen Zweck entsprechenden Teilbetroffenheit, die sie bei einer Großzahl von Umwel ten auslösen. Die nur teilweise betroffenen Umwelten bilden im Hinblic auf die getroffene Maßnahme ein einheitliches, kohärentes und nicht auf teilbares Planungsfeld.

Konstituiert wird das entsprechende soziale Wirkungsfeld ebenfalls durc die darin stattfindenden Interaktionen all jener, deren Umwelt in bedeut samer Weise mit dem Planungsfeld verbunden ist. Im Unterschied zum Interaktionsfeld in kleinstmöglichen Siedlungseinheiten ist dieses jedoch nicht derart vielfältig: Die Interaktionen richten sich nicht auf die Be- friedigung einer Vielzahl unterschiedlicher menschlicher Grundbedürfnis se, sondern auf die Befriedigung spezifischer, über Grundbedürfnisse hinausgehender Bedürfnisse. Die Wirkungseinheit beschränkt sich auf e nen Sektor raumpolitisch mitbedingter Bedürfnisbefriedigung.

Sachlogisch gilt für solche partielle Betroffenheit prinzipiell nicht der allgemeine, sondern ein besonderer, auf der entsprechenden Tätigkeit oder Bedürfnisbefriedigung basierender Anknüpfungspunkt. Solche Maß- nahmen betreffen Personengruppen, weil sie an einem bestimmten, vom Wohnsitz abweichenden Ort arbeiten, einkaufen, Sport treiben, Erholun suchen oder durchfahren. Das partielle Betroffenheit auslösende, kohä-

rente überörtliche Wirkungsfeld solcher Sachplanungsmaßnahmen ist aber auf überörtlicher Ebene in aller Regel wiederum eine Funktion der Siedlungsplanung, die bei allen Bewohnern in diesem Großraum wohnsitzmäßig definierbare Betroffenheit auslöst. Dies ist jedenfalls dann gegeben, wenn die Maßnahme weitreichende überörtliche Bedeutung hat, so daß sie eindeutige Auswirkungen auf das Siedlungsbild im Kanton oder in einer ganzen Region haben. Partielle Betroffenheit kann in diesem Fall wiederum an den allgemeinen Anknüpfungspunkt des Wohnortes im überörtlichen Teilraum anknüpfen.

Ist das raumpolitische Wirkungsfeld derartiger Maßnahmen zwar über kleinstmögliche Siedlungseinheiten hinausgreifend, jedoch gleichwohl zu klein oder wegen seiner Einmaligkeit nicht geeignet, Grundlage für einen eigenständigen Planungsträger zu bilden, so muß den auf eindeutiger, partieller Betroffenheit gründenden Partizipationsansprüchen auf andere Weise entsprochen werden. Anstelle grundsätzlich gleichberechtigter Mitwirkung neben den Einwohnern jener Siedlungseinheit, auf deren Boden sich das regional bedeutsame Planungsobjekt befindet, in einem übergeordneten System, tritt in diesem Falle eine den Rechten der letzteren untergeordnete Mitwirkungsmöglichkeit im Planungsprozeß des benachbarten Gebietes. Der Träger des über sein Gebiet hinaus eindeutig partielle Betroffenheit auslösenden Planungsentscheides räumt den Bewohnern der Anreinersiedlung gewisse Mitwirkungsrechte ein [514].

1.7.4.4. Ausschließliche und Mitbetroffenheit

Volle Betroffenheit ist ausschließliche Betroffenheit, partielle Betroffenheit ist üer die einzelne Siedlung hinausgehende Mitbetroffenheit.

Neben der gewöhnlichen, partiellen Betroffenheit aller im entsprechenden Wirkungsfeld lebender Personengruppen lösen raumpolitische Maßnahmen übergeordneter Planungsstufen regelmäßig bei bestimmten Gruppen über die gewöhnliche Teilbetroffenheit hinausgehende, besondere Betroffenheit aus: Jemand, dem die Nationalstraße durchs Schlafzimmer führen soll,

ist vom Linienführungsentscheid erheblich intensiver betroffen als ein ge
wöhnlicher Verkehrsteilnehmer, dem der Linienführungsentscheid [515] n
das allgemeine Mobilitätsbedürfnis beeinträchtigen könnte. Dasselbe gilt
auch für den Standortentscheid von Atomkraftwerken [516].

Bei partieller raumpolitischer Betroffenheit wird daher eine zusätzliche
Differenzierung nötig: Solche über gewöhnliche Teilbetroffenheit hinaus-
gehende partielle Betroffenheit besonderer Art kann und muß zwar eine
verfahrensrechtliche Entsprechung in relativ stärkeren Partizipationspos
tionen finden. Sie darf aber nicht der vollen Betroffenheit gleichgestellt
werden, obwohl sie sich gleich einschneidend äußern kann. Denn volle
Betroffenheit wird nach unserem Konzept nur ausgelöst durch Maßnah-
men der Durchführungssysteme, die von diesen in eigener Regie erlass
werden und die in der Regel als unerheblich für benachbarte Siedlun-
gen [517] betrachtet werden können.

### 1.7.5. Abstrakte (Ziel-) und konkrete (Plan-) raumpolitische Betrof-fenheit

Nach der '4-Schritt-Figur' muß im weiteren Zielbündelbetroffenheit und
eigentliche Planbetroffenheit auseinandergehalten werden:

1.7.5.1. Zielbündelbetroffenheit ist abstrakte Betroffenheit. Zielbündel
sind nicht auf konkrete räumliche Umwelten bestimmter Personen und
Personengruppen umgelegte Nutzungsanweisungen [518]. Sie sind raumab-
strakt formuliert und lassen immer noch verschiedene Implementierungs
möglichkeiten offen. Zwingende Ziel-Mittel-Relationen, welche bei gege-
benen Zielen und Raumwirklichkeiten nur eine einzige Ausgestaltung des
Plans zuließen, gibt es nicht. Abgesehen von theoretischen Überlegun-
gen [519] spricht dagegen auch der Umstand, daß selbst realistisch an-
gelegte Zielbündel - wegen ihres abstrakten Charakters - nie vollstän-
dig widerspruchsfrei sein können [520]. Solche Spannungsfelder zwischen
verschiedenen, im Zielbündel zusammengebundenen Teilzielen werden
vielfach erst anläßlich einer Konfrontation mit der Realität in der Weis

deutlich, daß klare Prioritätsentscheidungen möglich werden. [521] Dieser Vorgang der auf raumkonkrete Ziele abzielenden Konfrontation einheitlicher Zielsysteme mit unterschiedlichen Raumabschnitten kann nicht mit der Erarbeitung der Zielsysteme selbst antizipiert werden [522].

Wenn beispielsweise in das Zielbündel der bundeseigenen Planungsprozesse als raumrelevante Komponente der Bundesenergieplanung die Freihaltung von x Standorten für immissionsreiche Atomkraftwerke aufgenommen wird [523], so kann aus diesem Teilziel niemand in zwingender Weise darlegen, daß dadurch gerade seine unmittelbare Umwelt betroffen sei. Ein solcher Nachweis wird möglich und sinnvoll erst dann, wenn diese Zielbestimmung nach einem entsprechenden Verfahren zu einem Standortentscheid geführt hat. Vorher muß jedermann, der in einem die raumabstrakt formulierten Bedingungen für solche Einrichtungen erfüllenden Raumabschnitt wohnt, mit der Möglichkeit eines A-Werkes rechnen.

1.7.5.2. Demgegenüber löst der Plan konkrete Betroffenheit aus. Er enthält Entscheidungen über Art und Ausmaß der Raumnutzung in mehr oder weniger bestimmten oder bestimmbaren Raumabschnitten. Er gestaltet je nach Stufe unterschiedliche Aspekte von jeweils als zielrelevant bezeichneten Elementen der räumlichen Wirklichkeit [524]. Er ordnet vorhandenen Lebensraum nach je beplantem Teilraum einheitlichen Kriterien [525] als knappe Ressource zur Befriedigung verschiedener Bedürfnisse bestimmten Nutzungen [526] zu. Daß die Nutzungsumschreibung u. U. vorerst nur sehr allgemein erfolgen kann, ändert an der Tatsache nichts, daß sie auf konkrete Raumabschnitte bezogen wird, mithin konkrete Betroffenheit auslöst.

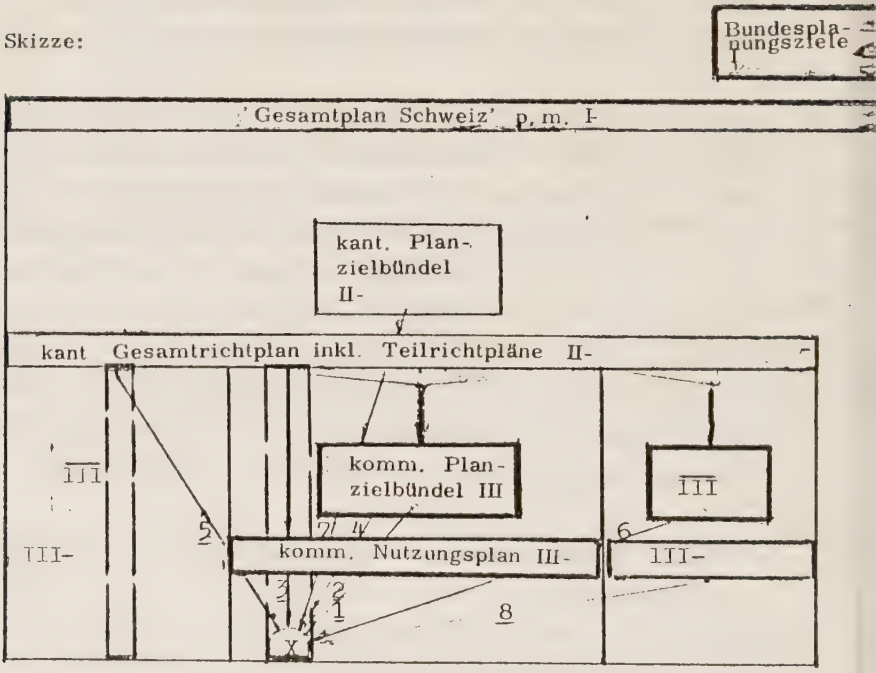
### 1.7.6. Zusammenfassende Betroffenheitstypologie

#### 1.7.6.1. Skizze und Typenliste

Abgestuft nach abnehmendem Intensitätsgrad werden Bewohner im Raumabschnitt x, in dem der Kanton die Errichtung eines Kantonsschulgebäu-

des vorgesehen hat [527], von verschiedenen Entscheidungen in folgender Weise raumpolitisch betroffen:

Skizze:




Abgestuft nach abnehmendem Intensitätstrag werden Bewohner im Raumabschnitt X, in dem der Kanton die Errichtung eines Kantosschulgebäudes vorsieht, von verschiedenen Entscheidungen in folgender Weise betroffen:

1 konkrete, volle raumpolitische Betroffenheit durch den kommunalen Nutzungsplan. (ausschließliche Betroffenheit)

2 abstrakte, volle raumpolitische Betroffenheit durch die für den Nutzungsplan beschlossenen Zielbündelentscheidungen. (ausschließliche Betroffenheit)

3 konkrete, partielle raumpolitische Betroffenheit besonderer Art durch die echt-generell-konkrete Entscheidung im kantonalen Gesamtrichtplan betr. den Standort für eine regionale Schulanlage (Mitbetroffenheit)

4 konkrete, partielle raumpolitische Betroffenheit durch jene unechtgenerell-konkreten Entscheidungen im kantonalen Gesamtrichtplan, die das Gemeindegebiet betreffen (Mitbetroffenheit) [528)]

5 konkrete, partielle raumpolitische Betroffenheit gewöhnlicher Art durch echtgenerell-konkrete Entscheidung im kantonalen Gesamtrichtplan, wonach in der Nachbargemeinde ein größeres zusammenhängendes Erholungsgebiet zu errichten (Mitbetroffenheit) [529)]

6 konkrete, partielle raumpolitische Betroffenheit gewöhnlicher Art durch systemgenerell-konkrete Planungsentscheidung auf kantonaler Ebene betreffend die zentral bedeutsamen Grundsätze für die Planung der Nachbargemeinde (Mitbetroffenheit).

7 abstrakte, partielle raumpolitische Betroffenheit durch die kantonale Zielbündelentscheidung betreffend die kantonale Gesamtrichtplanung (Mitbetroffenheit).

8 keine relevante Betroffenheit durch Entscheidungen, die in der Nachbargemeinde volle raumpolitische Betroffenheit auslösen [530)]

Diese Einteilung ließe sich nun auch bezüglich raumpolischer Entscheidungen des Bundes weiterführen.

Von besonderem Interesse ist für unsere Fragestellung die - im wesentlichen analog zu 3 zu behandelnde - konkrete, partielle Betroffenheit besonderer Art, wie sie etwa durch einen Standortentscheid für ein Atomkraftwerk ausgelöst wird. Trotz erhöhter Mobilität von Energie und trotz dem Umstand, daß Energieträger und Energieproduktionsstätten keine

siedlungspolitische Standortgebundenheit haben [531], lösen positive oder negative Standortentscheide für Energieproduktionsstätten neben partieller energiepolitischer Betroffenheit sämtlicher, am entsprechenden Energienetz angeschlossener Energiekonsumenten partielle raumpolitische Betroffenheit der im technologisch bedingten Gefahren- und Einwirkungsbereich der Anlage wohnhaften Einwohner aus. In den in dieser Arbeit weiter nicht verfolgten Fällen des Standortentscheides für Kernkraftwerke sind mithin folgende drei Gruppen von Betroffenen zu unterscheiden:

1. die Gruppe der partiell und in besonderer Art raumpolitisch Betroffenen (Einwohner der Standortgemeinde),

2. die Gruppe der partiell raumpolitisch Betroffenen gewöhnlicher Art (Einwohner in der Umgebung der Standortgemeinde),

3. die (große, landesweite) Gruppe der energiepolitisch Betroffenen [532].

1.7.6.2. Nachbemerkung

Vielleicht wird man gegenüber dieser Typologie einwenden, sie sei entweder unpraktikabel oder aber schlicht naiv. Unpraktikabel, weil sie im Ergebnis allzu feingliedrige Unterscheidung vornehme, denen verfahrensrechtlich zu entsprechen zu einer für Bürger und Verwaltungsbeamte gleichermaßen unübersichtlichen Vielzahl unterschiedlicher Verfahren führe, die sich zudem personell, sachlich und zeitlich überlagern können. Naiv, weil sie bei allen Differenzierungen gerade hier mitzuberücksichtigende Interdependenzen von Raumplanung und anderen Planungsbereichen und daraus resultierende zusätzliche Betroffenheiten außer acht lasse, weshalb darauf basierenden Lösungen im Endergebnis ähnliche Unzulänglichkeiten anhafteten, wie hergebrachten Organisationsmustern, die weitgehend den vorbestandenen Strukturen des allgemeinen Staatsaufbaus entsprechen.

Dem Argument mangelnder Praktikabilität wird man mit einer klaren und 'verwaltungsdesignerisch' einwandfreien Präsentation der einzelnen Maßnahmen, Betroffenheitskreise und Partizipationsverfahren zwar Rechnung tragen können. Daß die verfahrensrechtliche Komplexität raumpolitischer Systeme mit Anwendung der vorgeschlagenen Typologie gleichwohl angehoben wird, ist unzweifelhaft. Darin liegt letztlich der Preis sämtlicher organisationsrechtlicher Modelle, die in einer stärker betroffenheitsdifferenzierenden Verfahrensanlage einen Beitrag zur Demokratisierung sehen. Ein Preis, den zu zahlen sich in Anbetracht immer massierter auftretender Bürgerproteste gegen die Endergebnisse von Planungen lohnt, wenn man die rechtlichen und politischen Kosten solcher Aktionen mit auf die Waagschale legt.

Dieser letztere Umstand kann auch Ausgangspunkt für die Entkräftung möglicher Einwände aus gegenteiliger Sicht sein: Man sollte sich vor dem Versuch einer verfahrensrechtlichen Entsprechung für das 'Alles-hängt-mit-Allem-zusammen'-Syndrom in acht nehmen. Meine Typologie versucht - vorab mit den Figuren der abstrakten Zielbündelbetroffenheit und der partiellen Betroffenheit besonderer Art - sachlichen Interdependenzen verfahrensrechtlich sogar in höherem Maße zu entsprechen, als man dies subjektiv als Betroffener gerne hätte. Wo eine Entflechtung solcher Interdependenzen ohne allzu hohe Koordinationskosten sachlich möglich ist, muß eine Besonderung vorgenommen werden. Ansonsten müssen wir eines Tages mitansehen, wie berechtigte Bürgerproteste sachlich gebotene Interdependenzen mutwillig zerreißen, nur um ein Signal zu setzen für den Unmut über die anhaltenden Verweisungen auf die 'größeren Zusammenhänge' seitens der Planer. Bei aller Notwendigkeit, Sachinterdependenzen zu beachten, dürfen wir nicht vergessen: Eine Kapitulation vor dem 'Alles-hängt-mit-Allem-zusammen'-Syndrom ist letztlich eine Kapitulation vor dem demokratischen Grundsatz der tatsächlichen Bestimmung politischer Inhalte durch die davon Betroffenen. Das zeigen unsere schweizerischen direktdemokratischen Institutionen eindrücklich.

Die Typologie sollte vorab bei der Bildung neuer Planungsträger raumpo
litischer, aber auch anderer Art praktikabel sein, wie sie mit dem Auf-
kommen immer neuer, aus sachlichen Gründen vorhandenen politischen
Systemen nicht zuweisbaren Aufgaben notwendig werden.

## 1.8. EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEN BISHERIGEN ÜBER-LEGUNGEN ZUR RECHTSNATUR UND ZUR BETROFFENHEIT GRUNDSÄTZE FÜR WEITERFÜHRENDE MODELLBILDUNGS-STRATEGIEN

1.8.1. Demokratisierung raumpolitischer Prozesse bedeutet nach den Ausführungen im nächsten Teil ganz allgemein Sicherung und gegebenen-falls Ausbau der verfahrensrechtlich festzulegenden Mitwirkungsrechte der raumpolitisch Betroffenen nach Maßgabe der Qualität ihrer je Planungsmaßnahme und -stufe eintretenden Betroffenheit [533]. Es mußte daher in diesem ersten Kapitel anhand des im RPG vorgezeichneten Planungsprozesses genauer untersucht werden, welche Gruppen von rechtlich auf welche Weise charakterisierbaren Kategorien raumpolitischer Entscheidungen in ihren vom öffentlichen Recht her bestimmbaren räumlichen Lebensbedingungen betroffen werden.

Die Tatsache, daß sich menschliches Leben zugleich in unterschiedlichen verschiedenen Bedürfnissen dienenden, sozialen Bezugsfeldern abwickelt, verbunden mit dem Umstand, daß Planung in einem verschiedenen Stufen zugeordneten, von zentralen Steuerungsentscheidungen bis hin zu relativ autonomen, dezentralen Entscheidungen kleinster staatlicher Einheiten reichenden Prozeß abläuft, führte zu verschiedenen Typen von Betroffenheiten. Für jeden Typus sind demnach auch unterschiedlich ausgestaltete Mitwirkungssysteme zu entwickeln.

Was BASCHUNG/STÜDELI [534] für die hiesigen und BLÜMEL [535], BROHM [536], SCHICK [537] oder REDEKER [538] für die bundesrepublikanischen Verhältnisse bezüglich Rechtsschutzstellung von Partizipienten in Beschwerdeverfahren seit einiger Zeit gefordert haben, muß mit WAHL [539] oder DIENEL [540] auch für entscheidvorbereitende Partizipa

tionsverfahren gelten: daß nämlich die Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten in Planungsverfahren nach der tatsächlichen Wirkweise der entsprechenden Entscheidungen zu erfolgen hat. Tatsächliche Wirkweise und jeweilige Mitwirkungsrechte werden vermittelt durch den im einzelnen Fall vorliegenden Betroffenheitstypus.

1.8.2. Die im nächsten Kapitel zu entwickelnde Partizipations- und Demokratisierungstheorie wird gleiche Partizipationsrechte nur den gleichermaßen von einer Entscheidung Betroffenen zuerkennen. Vorausgesetzt wird gleichmäßige Betroffenheit. Der Zweck der Typologie ist nun gerade auch der, je raumpolitische Entscheidung Gruppen gleichermaßen Betroffener zu bilden, resp. ungleich härter betroffene Gruppen von andern abzuheben.

Dies erfolgte über die Ermittlung des jeweiligen einheitlichen sozialen Wirkungsfeldes einer Maßnahme. Umwelten von Bewohnern einheitlicher Wirkungsfelder sind - teilweise oder voll - durch die entsprechenden Maßnahmen gleich betroffen, sofern nicht zusätzlich partielle raumpolitische Betroffenheit besonderer Art eines Subsystems oder einzelner Einwohner durch übergeordnete, mehr oder weniger konkrete Planungsentscheidungen vorliegt. Solche partielle Betroffenheit besonderer Art ist ungleich härter als die gewöhnliche, weshalb dem entsprechenden Personenkreis punkto Partizipationsrechte eine Sonderstellung [541] einzuräumen ist. Weil es sich jedoch gleichwohl um partielle Betroffenheit und damit um Mitbetroffenheit durch notwendigerweise übergeordnete Entscheidungen handelt, darf - soviel läßt sich bereits hier sagen - die Sonderstellung grundsätzlich nicht zur Vereitelung des zentralen Entscheides führen [542].

1.8.3. In Fällen konkreter, partieller raumpolitischer Betroffenheit, die ausgelöst wird durch weiter zu konkretisierende Entscheidungen über Gemeindeterritorium in kantonalen Gesamtrichtplänen, ist die Betroffenheit der einzelnen Personen und Gruppen durch das, für die Konkretisierung zuständige Subsystem teilweise mediatisiert . Unmittelbar be-

troffen ist auch dieses System. Dementsprechend muss Systempartizipatio stattfinden: Am kantonalen Implementierungsprozeß im Wirkungsbereich e ner Gemeinde werden dieser als einem Subsystem bestimmte Verfahrens rechte einzuräumen sein [543]. Als Teilbetroffene haben daneben die Ein- wohner der Gemeinde oder deren Repräsentanten gleich allen Kantonsein wohnern im Prozeß der kantonalen Richtplanung jene Verfahrensposition inne, die insgesamt stärker ist als diejenige einzelner Subsysteme. Kra ihrer gleichmäßigen Richtplanbetroffenheit steht die ausschlaggebende Steuerung des kantonalen raumpolitischen Systems allein den Bewohnern des Gesamtgebiets, des kohärenten, sozialen Wirkungsfeldes kantonaler Planungsmaßnahmen zu. Sie entscheiden nötigenfalls gegen den erklärten Willen eines Subsystems [544]. Auch hier gilt, daß die Verfahrenspositio für subsystemare Partizipation ihre Grenzen dort findet, wo der unbe- dingte Steuerungsanspruch vorgelagerter - zentraler - Systeme ernsthaft in Frage gestellt werden könnte [545].

Im Falle konkreter partieller raumpolitischer Betroffenheit besonderer Art, ausgelöst im Beispiel durch den Standortentscheid für eine kantonal Schulanlage, liegen die Verhältnisse anders: Solche Entscheidungen betre fen raumpolitisch in der Regel vorerst drei unterschiedliche Personen- kreise in verschiedener Weise: Zunächst alle Kantonseinwohner (nahegel gene Bildungsstätte), dann die Bewohner der unmittelbaren Umgebung de ausgeschiedenen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, deren räumlic Umwelt möglicherweise dermaßen stark in Mitleidenschaft gezogen wird, daß sie unbewohnbar wird [546], und schließlich die Gesamtheit der Be- wohner der entsprechenden Siedlungseinheit, weil sie den gleichen, nich mehr unterteilbaren Teilraum bewohnen.

Ohne Probleme bleibt die erste Gruppe. Ihre gleichmäßigen Mitwirkungs rechte richten sich auf die ausschlaggebende Systemsteuerung, von wel- cher der Entscheid schließlich auch abhängen wird. Problematischer er- scheinen die Mitwirkungsrechte der beiden andern Gruppen. Sollen sie unterschiedlich behandelt werden und wie sollen ihre Interessen verfah- rensrechtlich berücksichtigt werden? -

Es scheint nach der hier vertretenen Ansicht über die vom dichten und vielfältigen Interaktionsfeld innerhalb einer Siedlungsgemeinschaft bedingte räumliche Kohärenz des Durchführungsteilraums in der Regel geboten, das Durchführungssystem als Einheit zu betrachten und der besonderen Betroffenheit einzelner Gruppen durch eine Systempartizipation der Gemeinde Rechnung zu tragen. Dabei ist allerdings sicherzustellen, daß im Falle ungewöhnlich harter Beeinträchtigung den Betroffenen im Verfahren innerhalb des Subsystems eine Sonderstellung eingeräumt wird [547].

Bleibt die Frage nach der Stellung des Subsystems im Verfahren des übergeordneten Planungssystems. Da es sich hier um echtgenerell-konkrete Nutzungsentscheidungen handelt, kann kein nachfolgender Konkretisierungsprozeß im Subsystem mehr stattfinden. Auch hier kann es keine unumstößlichen, subsystemaren Vetopositionen geben, sofern sich das übergeordnete System im Rahmen von Verfassung und Gesetz [548] bewegt. Bei Entscheidungen, die sich aus mehreren Elementen zu eigentlichen Entscheidkomplexen [549] zusammensetzen, kann die Stellung der Subsysteme derart verbessert werden, daß versucht wird, die Komplexe zu entflechten, 'auseinanderzuschrauben' [550], um wenigstens Teile derselben noch den Subsystemen zu belassen. Dies hat allerdings wiederum in der Weise zu geschehen, daß die zentral zu beschließende Errichtung der Sacheinheit nicht gefährdet wird. Die Frage stellt sich insbesondere dort, wo dem raumpolitischen Gesamtsystem nicht nur die Umschreibung von Art und Ausmaß der Nutzung, sondern darüber hinaus auch die Feinplanung und schließlich die Errichtung baulicher Objekte selbst zusteht [551].

## 2. GRUNDLAGEN EINER PARTIZIPATIONSLEHRE IM RAHMEN EINES PROGRAMMES FÜR DIE DEMOKRATISIERUNG POLITISCHER, INSBESONDERE RAUMPOLITISCHER SYSTEME

## 2.1. EINLEITUNG: ZUR METHODE

### 2.1.1. Allgemeines Forschungsprogramm

Mit den Begriffen Demokratisierung und Partizipation sind Inhalte polemisch-programmatischen Charakters [1] gemeint. Sie zielen auf fundamentale Alternativen zu jener politischen und administrativen Praxis, die ihren juristischen Niederschlag im gegenwärtigen Organisationsrecht findet. Gerade die traditionelle Staats- und Verwaltungsrechtslehre kann als wesentlicher Motor für derartige Innovationen betrachtet werden. Sie ist mitverantwortlich für politische Kampfrufe wie Demokratie, Rechtsstaat oder Sozialstaat. Besonders die schweizerische Staatslehre war seit jeher eine in hohem Maße politisierte Wissenschaft [2].

Aber in der Nachkriegszeit hat sie im Gefolge zunehmender Entpolitisierung [3] die funktionale und ideologische Zuordnung dieser Prinzipien in einem übergeordneten Organisationskonzept in zunehmendem Maße vernachlässigt. Anstelle einer für unsere Fragestellung notwendigen Gesamtschau ist je Bereich eine isolierte Betrachtungsweise getreten, die in einem Falle das Rechtsstaatsprinzip, im anderen das Demokratieprinzip zu verabsolutieren droht [4]. Die liberaler Ideologie verpflichtete Antinomie von Rechtsstaat und Demokratie [5] ist heute ebensowenig glaubwürdig wie jene von Sozialstaat und Rechtsstaat [6]. Beide Theoreme sind von der modernen Wirklichkeit widerlegt worden. Ihre Ablösung durch ein alternatives, ideologisch ebenso konsequent vertretenes und bis ins Organisationsrecht konkretisierbares Grundmuster ist bisher ausgeblieben. Zudem verstärkt sich mit dem Auseinanderleben von Staats- und Verwaltungslehre [7] die Tendenz, daß der Jurist das Organisationsrecht nur unter dem Gesichtspunkt des Individualrechtsschutzes [8] beurteilt und dazu neigt, Partizpation an Verwaltungsakten als eine Art vorverlegten Rechtsschutzes [9] zu betrachten.

Juristen haben den naheliegenden Versuch bislang kaum unternommen, verfügungsvorbereitendes Verwaltungsverfahren, Beschwerdeverfahren,

Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren unter den veränderten Bedingungen des modernen Sozialstaates im Rahmen einer gemeinsamen Leitidee von der rechtsstaatlichen Demokratie darzustellen, obgleich es an punktuellen Bezugnahmen zum Rechtsstaats- oder Demokratieprinzip nicht fehlt [10].

Aber die tatsächlichen Verhältnisse zwingen uns zu neuen rechtlichen Analysen und zu deren normativer Würdigung im Lichte problemgerechterer staatsrechtlicher Entwürfe: Mit zunehmender Wirtschafts- und Sozialgestaltungstätigkeit wird unser Staatswesen zunehmend angewiesen auf die "zuständigen Organisationen der Wirtschaft" (BV Art. 32 III) [11]. Sie gewinnen im vorparlamentarischen Gesetzgebungs-, aber auch und insbesondere im nachparlamentarischen Verordnungs- und Verfügungsverfahren an Gewicht. Der Gesetzgebungsstaat tendiert zum Vertragsstaat. Der parlamentarische Gesetzgeber verliert Steuerungs- und Einflußkraft zugunsten derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, von deren tatsächlichem Verhalten Erfolg und Mißerfolg staatlichen Planungshandelns letztlich abhängen. Und: Gesetzgebungs- und Vollzugshandeln greifen bei staatlicher Planungstätigkeit so sehr ineinander, daß ihre institutionelle Trennung zur Fiktion werden kann, die sich leicht zur zusätzlichen Schwächung parlamentarischer Einflußmöglichkeiten qua Delegation mißbrauchen lassen. Die These von der Volkssouveränität steht im Zwielicht.

Losgelöst und unbefangen von der derzeitigen Zuständigkeitsordnung und ihrer ideologischen Untermauerung durch Staats- und Verwaltungsrechtsdoktrin sollte daher versucht werden, einen für alle Mitwirkungsformen an staatlichen Prozessen gleichermaßen anwendbaren Begriff politischer Partizipation zu erarbeiten. Auf dieser politologisch-analytischen Ebene ist daraufhin nach dem Beitrag verschiedener Typen politischer Partizipation für die derzeitige Steuerung und Legitimierung des politischen Systems durch macht- und/oder zahlenmäßig (Mehrheit, Minderheit) definierbare gesellschaftliche Gruppen zu fragen.

Hier ist nun nach jenem alternativen Konzept politischer Praxis zu fragen, das Demokratisierung von Partizipation an politischen Entscheidungen meint: Die verschiedenen in der Praxis vorkommenden Typen politischer Partizipation müssen nach dem normativen Kern des Demokratisierungspostulates aufeinander abgestimmt und geordnet werden.

In einem nächsten Schritt müßte versucht werden, die verschiedenen Elemente des Demokratisierungsprogramms mit den herkömmlichen Inhalten des Demokratie-, des Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzips zu konfrontieren, um auf diese Weise zu einem konsistenten Gesamtordnungsmuster und zu einer befriedigenden Zuordnung dieser Prinzipien auf allgemeinerer Ebene zu gelangen. Dieses neugewonnene Grundmuster müßte erlauben, die verschiedenen Formen politischer Partizipation, angefangen von der Teilnahme an Wahlen über die Teilnahme im Rahmen von Gesetz- und Verordnungsvernehmlassungsverfahren bis hin zum Ergreifen eines Rechtsmittels punkto erwünschter Steuerungsrelevanz [12] und Partizipientenkreis [13] politikbereichsspezifisch [14] organisationsrechtlich neu zu regeln.

### 2.2.2. Vorhaben dieser Arbeit

Die vorliegende Arbeit soll nur einen Teil dieses Programmes bearbeiten. Obgleich ausgerichtet auf den einen Politikbereich Raumplanung, soll sie zwei Fragen auf der allgemeinen Ebene zu lösen versuchen: Die Ausführungen zum Begriff der politischen Partizipation (2.2.) und zum Demokratisierungsprogramm (2.5.) wollen einen Beitrag im Rahmen dieses allgemeinen Programmes sein. Die Abschnitte über die Partizipienten (2.4.) und die Schlußfolgerungen aus dem Demokratisierungsprogramm (2.6.) beschränken sich demgegenüber weitgehend auf Gesichtspunkte der Raumplanung. Gleichwohl versuche ich mit ihrer methodischen Anlage den Bezug zur allgemeinen Ebene herzustellen. Exemplarische Analysen derzeit in vor- und nachparlamentarischen Verfahren praktizierter Formen politischer Partizipation (Gesetzgebungs-, Verordnungs-, Verfügungs- und Beschwerdeverfahren) [15] muß-

ten ebenso unterbleiben wie eine eingehende Konfrontation des Demokratisierungsprogrammes mit den tradierten Inhalten des Rechtsstaats [16], des Sozialstaats- [17] und des Demokratieprinzips [18]. Die praktischen Schlußfolgerungen im letzten Abschnitt (2.6.) sind daher als vorläufige zu betrachten. Korrekturen und Ergänzungen an den stellenweise holzschnittartigen Skizzen in diesem 2. Kapitel hoffe ich in einer, die hier ausgelassenen Fragen umfassend behandelnden späteren Arbeit beibringen zu können.

Mit zunehmender Vertiefung in die Demokratisierungsproblematik gelangte ich zur Überzeugung, daß unter diesem Titel in der Öffentlichkeit gemeinhin diskutierte Themen wie Volksinitiative, Ausbau oder Abbau der Volksrechte, Stärkung der Parlamente gegenüber den Regierungen u.a.m. zwar wichtige, nicht aber in jedem Falle auf Ursachen konzentrierte Fragestellungen sind. Zugunsten meist nicht gestellter Grund- oder Vorfragen wird diese Diskussionsebene bei all ihrer Bedeutung für die praktische Rechtspolitik für einmal in den Hintergrund gestellt. Wenn von 'parlamentarischer Zuständigkeit', von 'Verwaltung', von 'Volksabstimmung' oder von 'Mitsprache und Mitbestimmung' die Rede ist, handelt es sich daher um Sammelbegriffe, von denen nur Funktion und Stellenwert im Rahmen einer Gesamtstrategie, nicht aber die ebenfalls bedeutsamen 'Binnenproblematik' interessiert. Der Beitrag will der praktisch-rechtspolitischen Diskussion um diese letztere neue, an Grundsatzfragen orientierte Gesichtspunkte beisteuern.

## 2.2. ANALYSEMODELL, POLITISCHE PARTIZIPATION UND LEGITIMATION - ÜBERSICHT UND BEGRIFFLICHES INSTRUMENTARIUM

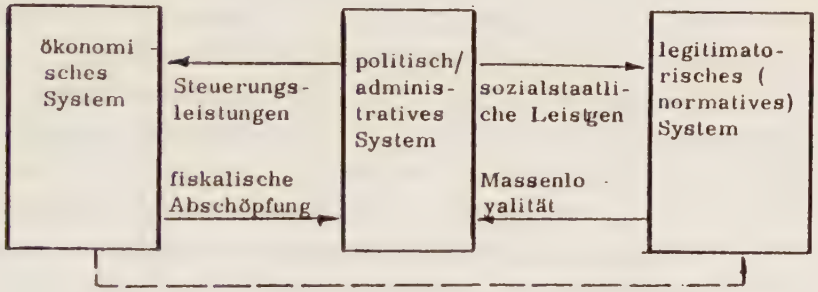
### 2.2.2.1. Analysemodell und einheitliche Definition von politischer Partizipation

#### 2.2.1.1. Analysemodell

Vertreter einer neueren Richtung der Politikwissenschaft (OFFE [19],

GROTTIAN [20] oder HABERMAS [21] gehen von folgendem, für die Demokratisierungs- und Partizipationsdiskussion perspektivenreichen Analysemodell zur Beschreibung politischer Ordnungen aus:

2.2.1.1.1. Skizze




Skizze nach OFFE 1973, 213 [22]

2.2.1.1.2. Begriffe

- Politisches System: Eine Definition findet sich oben im Zusammenhang mit den drei Konzeptionen politischer Planung [23].

- Legitimatorisches System: Die Gesamtheit jener gesellschaftlichen Prozesse, in denen durch Zusammenwirken verschiedenster Institutionen und Gruppen gemeinsame politische Werte und Wahrheitsgehalte [24] hervorgebracht, verbreitet, erlernt und weitergegeben werden. An ihnen orientieren die am Wertbildungsprozeß teilnehmenden Personen ihre Einstellung zu den Handlungen des politischen Systems. Diese artikuliert sich in "Konflikt-Konsens-Prozesse(n)" [25]. Der Brückenschlag vom legitimatorischen zum politischen System erfolgt in demokratischen Gemeinwesen über Wahl und Abstimmungsverfahren, in denen jeder konsensleistungsfähigen Person gleiche Konsensleistungsfähigkeit zukommt und über Verfahren zur Berücksichtigung veröffentlichter Meinungen durch staatliche Instanzen. Nähere Ausführun-

gen über Wirkweise und Bedeutung des legitimatorischen Prozesses für das politische System finden sich unten unter dem Titel 'Die potentiellen Konsensverweigerer' [26].

- Ökonomisches System: Die Gesamtheit jener gesellschaftlichen Prozesse, in denen durch gegenseitiges Zusammenwirken von Institutionen und Gruppen nach bestimmten, geschichtlich bedingten Organisationsgrundsätzen und Verfügungsverhältnissen die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zur Befriedigung anerkannter Bedürfnisse erfolgt [27].

Das derzeitige ökonomische System basiert auf weitgehender Investitions-, Vertrags- und Eigentumsfreiheit sowie auf dem Markt als Koordinations- und Verteilungsmedium [28]. Es ist ein "relativ autonomes Kommunikationssystem" (LUHMANN) [29] mit abstrakter Grundlage (PREUSS) [30]. "Herrschaftspositionen (werden) ... nicht nach dem Legitimitätsprinzip des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, sondern nach dem des Eigentums an Produktivkapital besetzt" (HONDRICH) [31]. Das System produziert nur "vermarktbare Güter und Dienstleistungen ... und ist dabei z. T. auf den politischen Output angewiesen" (HOTZWERDER) [32]. Der Grad seiner Autonomie vom politischen System einerseits, das Ausmaß sozialstaatlicher Leistungsanforderungen an das politische System und der Umfang eigenstaatlicher Produktivtätigkeit andererseits sind wesentliche Bestimmungsgrößen für Abhängigkeit oder Unabhängigkeit unserer Gemeinwesen vom ökonomischen System.

Über das Verhältnis zwischen ökonomischem und raumpolitischem System finden sich Ausführungen unter dem Titel "Die potentiellen Nutzungsverweigerer" [33].

2.2.1.1.3. Verwendbarkeit des Modells

Es spricht einiges dafür, dieses politikwissenschaftliche Modell als plausibel zu betrachten und als Grundlage für eine planungsrechtliche Partizipations- und Demokratisierungsdiskussion zu verwenden: Der lan-

desweit hörbare Ruf nach vermehrtem Einbezug der Betroffenen in Raumplanungsprozesse [34] legt die Vermutung nahe, es besteht zwischen den Planungsvorstellungen und -wünschen einer Großzahl von Planbetroffenen und denjenigen der Behörden eine latente Diskrepanz. Diese findet ihre Begründung nicht selten auch in einer - inzwischen da und dort empirisch nachgewiesenen [35] - Abhängigkeit politischer Institutionen von stark organisierten Interessenträgern des ökonomischen Systems [36]. Für eine adäquate Analyse sollte daher von der Vermutung eines tendenziell polaren Verhältnisses [37] zwischen ökonomischem und politischem System ausgegangen werden. Das ermöglicht das Modell. Es vermutet zudem weder zwischen politischem und legitimatorischem, noch zwischen ökonomischem und politischem System Identität. Darin liegt sowohl eine Absage an die These, wonach - in direkten und indirekten Demokratien - 'das Volk' regiere [38], als auch an die Theoreme des staatsmonopolistischen Kapitalismus, wonach das politische System ausschließlich Instrument einzelner Monopolinteressen ist [39], oder - in der modifizierten Fassung von RONGE/SCHMIEG - nur "den Kapitalverwertungsprozeß insgesamt zu ermöglichen und abzusichern hat" [40].

Aus dieser Nicht-Identität folgt unter anderem, daß sich das politische System mit der Gefahr von Loyalitätsrückgang mangels Entsprechung seiner Leistungen mit den Wünschen und Forderungen der betroffenen Leistungsempfänger konfrontiert sieht. Es kann sich 'Sachzwängen' des ökonomischen Systems nicht ohne weiteres entziehen [41]. Andererseits läuft es bei gesteigerten Anforderungen nach sozialstaatlichen Leistungen aus dem legitimatorischen System Gefahr, ökonomische Destabilisierung auszulösen. Das kann wiederum nicht ohne Rückwirkungen auf seine eigene Stabilität bleiben [42]. Diese Ausgangslage macht eine "Koexistenz-Strategie des Staates" (GROTTIAN) [43] zwischen ökonomischem und legitimatorischem System notwendig: Politische Systeme solcher Gesellschaften, deren materielle Ressourcen nach kapitalistischen Prinzipien produziert werden, sind niemals vollständig vom legitimatorischen System her steuerbar. Analytisch legitimieren sie sich nicht allein aus dem Willen der Mehrheit. 'Rücksichtnahme auf die Belange

der Wirtschaft', zugestanden auf Druck der wirtschaftlichen Spitzenverbände (auch der Gewerkschaften) hin -, Anerkennung ökonomisch bedingter 'Sachzwänge' ist nicht primär beklagenswerte Schwäche des politischen Systems, sondern systemnotwendige Restriktion des Handlungsspielraumes unserer politischen Systeme bei den gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen [44].

Diese Modellbildung mag traditionellerweise normativ denkenden Juristen vielleicht widerstreben. Wer indessen in der gegenwärtigen Situation trotz der auffallend starken Macht der Verbände die Lehre von der Volkssouveränität [45] verwirklicht sieht, gießt analytische Sachverhalte in normative Gebote um und wirft einen nicht unwesentlichen Teil der Normativität des Demokratieprinzips über Bord. Pflicht des Juristen aber ist es, analytische Sachverhalte als solche zu erkennen und deren Spannungsfeld zum Normativen herauszuarbeiten.

### 2.2.1.2. Politische Partizipation [46]

Politische Partizipation bedeutet institutionelle, verfahrensrechtlich geordnete oder ordnenbare, auf Systemsteuerung oder Systembeeinflussung gerichtete, von Einzelpersonen oder Gruppen kraft Zugehörigkeit zum legitimatorischen oder ökonomischen System getragene Mitwirkung an sie betreffenden Entscheidungen politischer Systeme. Diese ihrerseits sind aufgrund geschichtlich bedingter, unterschiedlicher Auffassungen über Legitimierungsbedürftigkeit politischer Systeme und Entscheidungen und Verhältnis von Partizipation und Selbstentfaltung der Persönlichkeit auf solche Mitwirkung, jedenfalls aber auf das Ausbleiben von widerstrebenden Verhaltensweisen und Loyalitätsentzug angewiesen.

Auch BADURA [47], VILMAR [48], NASCHOLD [49], SCHMITT-GLAESER [50], HARTISCH [51] oder DAGTOGLOU [52] beschränken politische Partizipation nicht auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Die Bezugsfelder politischer Partizipation reichen vielmehr - auf einem Kontinuum (ALLMOND/VERBA) [53] - von solcher mitbestimmender Teilnahme über

Formen der Mitsprache und der Anhörung (SCHMITT-GLAESER) [57] bis hin zur "Befugnis Einzelner, an dem auf die Erzeugung von Verwaltungsentscheidungen gerichteten Verfahren teilzunehmen" (WALTER) [58] und "in die Verwaltungsgerichtsbarkeit hinein" (BARTLSBERGER) [59]. Mit ADERHOLD [60] oder EHLERT [61] will die Definition ferner vor dem Hintergrund des Analysemodells verdeutlichen, daß derzeit zur politischen Partizipation auch Entscheidungsträger des ökonomischen Systems als legitimiert betrachtet werden. Ausgeklammert wird dagegen die nicht über das politische System führende gesellschaftliche Partizipation (z. B. Investitionsentscheidungen, Streiks) [62] solcher Gruppen oder die Partizipation am gesellschaftlichen Wertbildungsprozeß im legitimatorischen System [63]. In die Definition nicht einbezogen werden zum andern nichtinstitutionelle, verfahrensrechtlich nicht ordnenbare Formen politischer Einflußnahme (HARTISCH [64], SCHMITT-GLAESER [65]). Sog. Bürgerinitiativen [66] dürften unter diesem Blickwinkel entgegen der Auffassung von OFFE [67] aufgrund jüngster Praxiserfahrungen unter den Begriff der politischen Partizpation fallen.

Mit dem letzten Halbsatz der Definition wird der Gang der folgenden analytischen Überlegungen deutlich: Mit OFFE [68], WOLLMANN [69] und GROTTIAN [70] relativieren wir damit die im ersten Satz zugrunde gelegte sog. "Einflußtheorie" [71] und verlegen das - analytische - Interesse auch auf jene politische Partizipation, die sich auf die Artikulation von Nichtzustimmung, von Dissens oder Konflikt konzentriert. Denn entgegen der Vermutung solcher von früheren amerikanischen Politologen vorgetragenen Einflußtheorien läßt sich nicht jede inhaltlich nahegelegte Interessenberücksichtigung auf entsprechende "konkrete(n) Intervention(en) der betreffenden gesellschaftlichen Gruppen" (OFFE) [72] zurückführen. Solche Interessenberücksichtigung wird nach einer einleuchtenden Erklärung von GROTTIAN "aus dem politisch-administrativen System 'autonom' produziert ... (withinputs)" [73] und/oder "auf Systemebene" durch Ausschluß anderer Interessenpositionen "strukturell verbürgt" (WOLLMANN) [74]. Interventionen auf der "Handlungsebene" (OFFE, WOLLMANN) [75] sind daher weder nachzuweisen noch erforderlich.

Ein politisches System kann solange auch mit einem geringen Ausmaß an politischer Partizipation im Sinne unserer Definition legitimiert werden, als breiter Konsens und loyales Verhalten gesichert sind. Erst konfliktuelles Verhalten des ökonomischen und/oder Loyalitätsentzug großer Gruppen im legitimatorischen System aktualisieren die oben angeführte 'Koexistenzstrategie' und rücken die Partizipationsfrage auf konkreter Handlungsebene im Sinne der Einflußtheorie in den Brennpunkt politischer Auseinandersetzung. Zu fragen ist nach den 'Interventionspunkten' von ökonomischem und legitimatorischem System, bei denen konfliktuell-intervenierende Partizipation zu erwarten ist. Und: Wie berücksichtigt das politische System die Belange solcher Gruppen durch institutionelle Partizipationsverfahren, damit solche Interventionen ausbleiben?

Analytisch fragen wir daher bei der Untersuchung der derzeit auftretenden raumpolitischen Partizipienten primär nach solcher konfliktuell-intervenierender Partizipation ('potentielle Konsens- bzw. Nutzungsverweigerer'). Die aktiv-gestalterische Komponente im Sinne einer - bereinigten [76] - Einflußtheorie wird demgegenüber im normativen Demokratisierungsprogramm (2.5.) im Zentrum stehen. Diese Unterscheidung dient dort als Grundlage für die Abgrenzung von politischer Partizipation des legitimatorischen (aktiv-gestalterisch) von derjenigen des ökonomischen ('reaktive Handlungsmöglichkeiten') Systems.

Damit ist die Frage nach einer vermehrten Partizipation aller raumpolitisch Betroffenen an Planungsprozessen im politologisch realistischen Zusammenhang gestellt: Inwieweit kann durch eine organisationsrechtlich zu verankernde stärkere Bindung des politischen an das legitimatorische System, durch eine mit verstärkten Partizipationschancen erwirkte Rückkoppelung der Entscheidungen des politischen Systems an die "Forderung und Ansprüche jener, die sich im gesellschaftlichen Bereich über Konflikt-Konsens-Prozesse artikulieren" [77], die relative Autonomie des politischen gegenüber dem ökonomischen System erhöht werden, ohne daß dadurch die Rahmenbedingungen für die Funktionsweise des ökonomischen Systems beeinträchtigt werden und das politische System versucht,

organisationsrechtlich garantierte Partizipationsrechte zurückzunehmen oder Scheinpartizipation [78] zu degradieren ?

Diese Fragestellung basiert auf drei Prämissen: Einmal auf einer hohen Konsistenz des ökonomischen Systems, das für die jeweilige Identität dazugehöriger politischer Systeme mitbestimmend und damit für deren Handlungen mitlegitimierend ist. Zum zweiten auf einer allen empirischen Gegenbeweisen zum Trotz zugrunde gelegten Vorwegnahme einer relativ selbständigen Sphäre legitimatorischer Prozesse, mithin auf einer vom ökonomischen System nicht vollständig "präpolitisch determinierten" [79], weil nicht vollständig determinierbaren Öffentlichkeit [80]. Und zum dritten auf der theoretischen und planungspraktisch bestätigten Annahme, daß der Handlungsspielraum des politischen Systems gegenüber dem ökonomischen generell größer ist, als dies vielfach die Behörden selbst oder Vertreter von Einzelkapitalien für wahr haben wollen [81]. Die Eigendynamik des ökonomischen Systems insgesamt übersteigt die Wandlungsfähigkeit konkreter Unternehmungen [82], denen sich die Vertreter des politischen Systems gegenübersehen.

### 2.2.2. Legitimation, formale und materiale Differenzierung

Hier geht es nicht darum, eine Diskussion über die unzähligen Legitimationstheorien [83] zu führen, wie sie im Verlaufe der Geschichte immer wieder entwickelt wurden. Von Interesse ist vielmehr der Zusammenhang von Partizipation und Legitimation im analytischen, nicht im normativen Sinne [84]. Das Gemeinwesen steht mit dem legitimatorischen und dem ökonomischen System, kurz mit seiner Systemumwelt, in wechselseitigen Austauschprozessen. Dadurch entsteht Legitimation. Dieser Prozeß erfolgt nicht regellos. Politische Systeme gliedern sich intern in verschiedene Abschnitte, die im politischen Prozeß je unterschiedliche Funktionen haben (Differenzierung) [85]. Ob solche Austauschprozesse verfahrensrechtlich institutionalisiert sind oder nicht, sie orientieren sich stets an den verschiedenen, durch die interne Differenzierung der politischen Systeme vorgegebenen Verfahrensstufen.

2.2.2.1. Die innere oder formale Differenzierung

Prozeßanalytisch ist für das Zusammenspiel der verschiedenen Verfahrensstufen bei zunehmender Problemverarbeitung ein abnehmender Umfang möglicher Handlungsfelder und eine rechtliche Bindung nachgelagerter an vorgelagerte Entscheidungsstufen hervorzuheben: Man kann von einer mit fortschreitendem Verfahren zunehmenden, für alle nächstfolgenden Stufen verbindlichen Reduktion von Komplexitäten gesellschaftlicher Problemstellungen sprechen [86]. In der Wirklichkeit auftauchende Entwicklungsstörungen, für die der Staat verantwortlich gemacht wird, werden im legitimatorischen System als komplexe Umweltprobleme subjektiv empfunden [87], daraufhin von verschiedenen Trägern der politischen Kultur [88] artikuliert, bis sie schließlich im Grundsatzentscheidungsorgan des politischen Systems (Parlament) zu verbindlichen Gestaltungsmaximen für das gesamte politischen System führen. Die damit erfolgte grundsätzliche Neu- oder Großeinstellung [89] des politischen Systems gegenüber einer problematisch werdenden Wirklichkeit beinhaltet als solche jedoch noch keineswegs ein Tätigwerden.

Von der Grundsatzentscheidung zu den das politische System als verbindliche Entscheidung verlassenden Outputs [90] ist - wie im ersten Kapitel am Beispiel der Raumplanung dargelegt - ein weiter Weg: er führt hier vom Grundsatzentscheid für eine "der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienenden Raumplanung" (BV Art. $22^{quater}$) über eine Fülle von verfahrensmäßig je hintereinandergeschalteten Entscheidungen [91] etwa bis hin zur Verweigerung oder Zuerkennung der - anfechtbaren - Baubewilligung in einem konkreten Einzelfall. Der Grundsatzentscheid läßt sich nicht nur wegen der föderalistischen Struktur unseres raumpolitischen Systems (vertikale Differenzierung) [92] nicht uno actu umsetzen. Auch innerhalb ein und desselben Subsystems müssen sachlich und zeitlich verschiedene Prozeßphasen unterschieden werden [93].

Diese vertikale innere Differenzierung raumpolitischer Systeme findet

ihre Begründung nicht nur in der besonderen Eigenart raumplanerischer Prozesse, sondern im allgemeineren Differenzierungsgebot, welches für politische Systeme mit komplexer und hochgradig interdependenter Systemumwelt [94] gilt: Danach ist das politische System nur dann in der Lage, anfallende Umweltkomplexität zu verarbeiten und mittels verbindlichen Regelungen zu bewältigen, wenn es einerseits in seinen Grundsatzentscheidungen vorhandene Interdependenzen anerkennt und einzufangen versucht - Blindheit kann zur Wirkungslosigkeit der später eingesetzten Mittel führen - und andererseits im Hinblick auf möglichst einfache und griffige Maßnahmen [95] und Rechtsregeln Einzelprobleme aus ihren Interdependenzen herauszulösen vermag. Komplexität ist möglichst vollumfänglich einzufangen und hernach in einem nach rechtsstaatlichem [96] Prinzip geordneten, nachvollziehbaren und transparenten Verfahren schrittweise zu reduzieren. Die verschiedenen Schritte sind verschiedenen Abschnitten des politischen Systems zugeordnet.

Mögliche Austauschprozesse zwischen dem politischen und dem legitimatorischen resp. dem ökonomischen System beziehen sich auf die verschiedenen, sich bezüglich Entscheidungsspielraum sukzessive verengenden Stufen innerhalb des differenzierten Systems. Der stattfindende Reduktionsprozeß muß kontrollierbar, nachvollziehbar oder transparent sein. Daß solche Austauschprozesse in verfahrensmäßig geregelter Form stattfinden, ist damit noch nicht gesagt. Wir sprechen von der formalen Differenzierung des politischen Systems.

### 2.2.2.2. Die materiale oder äußere Differenzierung

Auch wer davon ausgeht, daß Legitimation für das politische System als ganzes [97], nicht aber - zusätzlich - auch für die von ihm durchgeführten Einzelhandlungen erforderlich sei, wird Mühe haben, die Richtigkeit staatlichen Handelns allein von der Beobachtung dieser formalen Differenzierung abhängig zu machen. Legitimation staatlichen Handelns kann nicht allein durch das auf optimale Problemlösungskapazität ausgerichtet binnensystemare Verfahren entstehen. Legitimation entsteht

vielmehr durch extrasystemare Steuerung und Beeinflussung der in binnensystemaren Verfahren zu verarbeitenden Inhalte. Als Transformatoren figurieren Parteien und von diesen getragene Parlamentsfraktionen, andere Vereinigungen, die 'öffentliche Meinung' oder die Verbände. Formale Differenzierung kann solche Steuerung und Beeinflussung zwar erheblich begünstigen; ersetzen kann sie sie jedoch nicht. Die auf seine externe Steuerung und Beeinflussung ausgerichtete, verfahrensrechtlich sichtbar gemachte Verankerung des politischen Systems in seiner Systemumwelt [98] nennen wir dessen äußere oder materiale Differenzierung [99]: Gefragt wird nach der je Verfahrensstufe als notwendig erachteten Öffnung gegenüber extrasystemaren Willens- und Leistungsträgern [100]. Welche rechtlich gesicherte Verfahrensposition kommt der Mehrheit der Betroffenen, spezifischen Bürgergruppen und Einzelbürgern im legitimatorischen, oder ökonomisch definierten Interessenträgern in welcher Verfahrensstufe zu? Hat die Mehrheit der gleichermaßen Betroffenen die Chance, sich in jedem Verfahrensabschnitt gegenüber Minderheiten durchzusetzen [101]?

Materiale Differenzierung umschreibt die Chance der ökonomischen Leistungsträger gleichermaßen wie die Chance von einzelnen, Einzelgruppen, Mehrheiten und Minderheiten als Willensträger, in rechtlich gesicherten Verfahrenspositionen am politischen Prozeß zu partizipieren. Dieser seinerseits wickelt sich in verschiedenen, von der formalen Differenzierung gegliederten Stufen ab.

### 2.2.2.3. Legitimation und Partizipation

Damit gelangen wir zur Ausgangsfrage nach dem Zusammenhang von Partizipation und Legitimation: Die zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt als notwendig erachtete Legitimation von verbindlichen Entscheidungen des politischen Systems entsteht dadurch, daß entlang des formal differenzierten Problemverarbeitungs- und Entscheidungsprozesses vom Input bis hin zum verbindlichen Output sämtliche von der materialen Differenzierung her gebotenen Partizipationsmöglichkeiten gewährt werden.

Legitimation und Legitimationsdefizit werden in dieser Arbeit damit als relative, analytische Begriffe verwendet [102]. Maßstab ist das jeweilige Selbstverständnis vom Demokratisierungsgrad politischer Systeme, der sich in der aktuellen Ausgestaltung ihrer formalen und materialen Differenzierung äußert. Allgemeine Legitimationsdefizite können daher bei rechtsförmlichen oder faktischen Veränderungen von formaler oder materialer Differenzierung auftreten. Das ist dann der Fall, wenn vom jeweiligen Verfahrensrecht in bestimmten Verfahrensabschnitten vorgesehene Partizipationspositionen entweder ersatzlos eliminiert oder aber inhaltlich dermaßen entleert werden, daß sie von vornherein als unwirksam zu betrachten sind, ohne daß gleichwertige alternative Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet werden. Keine solchen, für die Stabilität politischer Systeme kritische, allgemeine Legitimationsdefizite entstehen demgegenüber, wenn die materiale Differenzierung im Sinne einer Umverteilung von Partizipationsrechten zugunsten des legitimatorischen und zu Lasten des ökonomischen Systems verändert wird [103], sofern das ökonomische System darauf nicht mit konfliktuellem Verhalten reagiert oder reagieren kann. Das gleiche gilt aber auch für den - äußerst problematischen - umgekehrten Fall: Gelingt es, Loyalität auch bei reduzierten Mitwirkungsmöglichkeiten des legitimatorischen Systems bei gleichzeitiger Stärkung der Partizipationspositionen des ökonomischen Systems zu sichern [104], so liegt zwar ein schwerwiegendes demokratisches Legitimationsdefizit vor. Diese "deprimierende Bilanz der Entdemokratisierung", zu der SCHEFOLD [105] nach einer einleuchtenden Analyse der gegenwärtigen schweizerischen Verhältnisse gelangt, signalisiert für sich genommen noch kein allgemeines Legitimationsdefizit. Erst in Verbindung mit dem weniger in Wahlen als in Abstimmungen zutage tretenden, deutlichen Loyalitätsabfall indiziert diese Bilanz ein solches allgemeines Legitimationsdefizit.

Ein Beispiel für eine Entleerung von Partizipationsmöglichkeiten aus dem Bereich der Raumplanung ist etwa der Fall, wo die kantonalen Behörden bei ihrer Überprüfung kommunaler Nutzungspläne unter dem Titel 'Zweckmäßigkeitsprüfung' über Materien entscheiden, die eindeutig

in die kommunale Zuständigkeit fallen. Bürgerschaftliche Partizipationschancen auf Gemeindeebene, die sich - zulässigerweise - auf solche Entscheidungen konzentrieren, werden durch unzulässige Eingriffe 'von oben' unterlaufen und entleert [106]. Ein solcher Eingriff von oben bedeutet nichts anderes als ein Einbruch in die statuierte formale Differenzierung des raumpolitischen Gesamtsystems: Es wird eine Verfahrensstufe übersprungen, das Verfahren wird kurzgeschlossen [107].

Das Beispiel zeigt den in der Demokratisierungsdiskussion vielfach zu wenig beachteten [108] Zusammenhang von formaler und materialer Differenzierung: Formale Differenzierung ist nicht nur internes Strukturprinzip zur Erhöhung der Problemverarbeitungskapazität politischer Systeme, unabhängig davon, ob diese nun demokratisch oder autoritär seien. Formale Differenzierung - staatsrechtlich im Rechtsstaatsgebot [109] enthalten - ist in zweifacher Hinsicht Voraussetzung für den Bestand und den Ausbau materialer Differenzierung: Sie garantiert innerhalb einunddesselben politischen Subsystems ein geordnetes, transparentes und damit partizipationsfreundliches Verfahren und sie sichert eine verschiedenen Kategorien raumpolitischer Betroffenheit entsprechende Zuteilung autonomer und heteronomer Entscheidungselemente je raumpolitisches Subsystem; sie sichert zulässige Autonomiebereiche gleichermaßen wie betroffenheitstheoretisch notwendige Steuerungsansprüche übergeordneter Subsysteme.

In dieser Arbeit interessiert weniger die Frage nach allgemeinen Legitimationsdefiziten als die Struktur der materialen Differenzierung des raumpolitischen Systems: Welche Partizipationschancen bestehen für das legitimatorische, welche für das ökonomische System? - Hier tritt die oben angedeutete normative Komponente deutlich ins Blickfeld: Ungenügende [110] Partizipationschancen des legitimatorischen Systems bezeichnen wir als demokratische Legitimationsdefizite. Wo solche vorliegen, sprechen wir von besonderen Legitimationsdefiziten. Solche setzen allgemeine Legitimationsdefizite nicht voraus.

## 2.3. ZUM INNEREN ZUSAMMENHANG VON MATERIALER DIFFERENZIERUNG UND GESELLSCHAFTLICHER UMWELT: DIE PARTIZIPIENTEN

2.3.1. Es wurde gezeigt, wie Entscheidungen des politischen Systems durch Partizipation in einem bestimmten Verfahren legitimiert werden. Über solche Verfahren ist das politische System mit seiner Systemumwelt in bestimmter Weise verzahnt; es weist eine mehr oder minder hohe materiale Differenzierung auf.

Materiale Differenzierung umschreibt Gegenstand (input- bzw. outputorientierte Partizipation) [111], Steuerungsrelevanz und entsprechende Steuerungsmittel (Großeinstellung, Kleineinstellung, Feineinstellung im konkreten Einzelfall [112]) sowie den allgemeinen (ökonomisches bzw. legitimatorisches System) und besonderen (bestimmte, zur Partizipation legitimierte Einzelgruppen innerhalb dieser Systeme) Berechtigtenkreis von politischer Partizipation. Über Steuerungsrelevanz und entsprechende Steuerungsmittel finden sich einige Hinweise im Demokratisierungsprogramm (2.5.) und im 3. Kapitel.

Hier interessieren Bestimmbarkeit und Veränderbarkeit der materialen Differenzierung politischer Systeme. Daraus lassen sich Hinweise für die Bestimmung der Partizipienten herleiten. Zu fragen ist: Welche analytisch ausweisbaren Gruppen sind derzeit aufgrund welcher gesellschaftlichen Stellung zur politischen Partizipation überhaupt legitimiert, und mit welchen institutionellen Mitteln vermag das politische System die zur Partizipation legitimierenden Voraussetzungen zu sichern oder zu beeinflussen? -

2.3.2. Mit der Annahme der Nicht-Identität instrumentell aufgefaßter politischer Systeme mit der Gesellschaft geht man davon aus, daß es zwar diese Gesellschaft ist, die die materiale Differenzierung ihres politischen Systems in bestimmter Weise festlegt, der diesbezügliche Entscheid aber ein Entscheid ihres politischen Systems ist. Politische Systeme bestimmen ihre Legitimationsträger in normalen, nichtrevolutio-

nären Zeiten nach Maßgabe ihrer materialen Differenzierung selbst. Gen darin liegt ein Dilemma von Demokratisierungsstrategien: Die Abschaffun des Ständemehrs [113] - eines Spezifikums der materialen Differenzierung unseres bundespolitischen Systems - bedarf eben dieses Ständemehrs ode die Veränderung von Wahlkreisen, wegen deren Anlage einer Oppositions partei mit 60 % Wähleranteil nur 50 oder 45 % der Sitze zufallen, bedan der Zustimmung der Träger der Regierungsmacht. Die Vertretung von wenig organisationsfähigen [114] und minoritären Interessen in Planungs- gremien ist nur erfolgreich, wo die das politische System tragende rele vante Öffentlichkeit ihrer zugunsten weniger mächtigen Gruppen gebroche nen [115] Spiegelung in solchen Gremien zustimmt.

2.3.3. Die materiale Differenzierung hin zum ökonomischen System bildet gesellschaftliche Machtverhältnisse ab, die ihre Grundlagen mittel bar in Entscheidungen des politischen Systems finden. Privateigentum an Produktionsmitteln und Boden, Vertragsfreiheit und Handels- und Gewer befreiheit sollen von den Institutionen des politischen Systems rechtlich geschützt werden. Damit werden gesellschaftlich unabdingbare Produkti- onsleistungen unmittelbar mit bestimmten dieser Produktionsweise inhä- renten gesellschaftlichen Machtverhältnissen verknüpft. Die Folge ist ein bestimmte materiale Differenzierung des politischen Systems, deren Nichtbeachtung im Einzelfall zu unerwünschten Störungen der notwendigen Produktionsleistungen führen kann [116].

Grundlegende Veränderungen seiner materialen Differenzierung kann das politische System nur auf dem Weg über eine Veränderung jener von ihm garantierten Voraussetzungen vornehmen, welche das ökonomische System zur politischen Partizipation legitimieren: Das politische System bestimmt seine Legitimationsträger nach Maßgabe seiner vorbestandenen materialen Differenzierung selbst. Wo es zum Zwecke gesellschaftlicher Produktion die Heranbildung und Konsolidierung gesellschaftlicher Macht ermöglicht [117], kann es eben dieser Macht solange nicht kurzerhand die Legitimation zur politischen Partizipation entziehen, als es die Be- ziehung von gesellschaftlicher Macht und Produktionsleistung in ihrer

derzeitigen Form nicht durch alternative Produktionsverhältnisse ablöst. Es ist daher eine Illusion zu glauben, allein durch eine Stärkung der Betroffenenpartizipation oder durch verwaltungsinterne Umstrukturierungen [118] ließe sich die Partizipation des ökonomischen Systems erheblich beschneiden. Hier liegt die strategische Umschlagstelle von Demokratisierung des politischen und Demokratisierung des gesellschaftlichen Systems. In unserer Arbeit interessiert die erstere. Will sie realistisch sein, so hat sie die gesellschaftlichen Bedingungen für die materiale Differenzierung des (raum)politischen Systems (mithin insbesondere die für das Raumplanungsgesetz geltenden bodenrechtlichen Verhältnisse) als gegeben vorauszusetzen und im Rahmen dieser Gegebenheiten nach Möglichkeiten einer Veränderung der materialen Differenzierung im einzelnen zu fragen [119]. Diese allgemeine Überlegung zeigt indessen den engen Zusammenhang zwischen Demokratisierung des politischen und des gesellschaftlichen Systems [120]: Grundlegende Veränderungen der materialen Differenzierung unserer politischen Systeme können nur über Strategien gesellschaftlicher Demokratisierung führen [121]. Solche zu entwickeln und ihren Zusammenhang mit der hier erarbeiteten Demokratisierungsfrage politischer Systeme präzise zu erfassen, ist nicht Zweck dieser Arbeit.

2.3.4. Politische Systeme sind bei der Bestimmung ihrer Legitimationsträger gebunden: Sie können ihre materiale Differenzierung durch Umverteilung von Partizipationsrechten unter extrasystemare Leistungs- und Willensträger nur soweit verändern, als damit die Grundlagen der vorbestandenen materialen Differenzierung nicht in Frage gestellt werden. Umgekehrt: Sie müssen diese Differenzierung verändern, wenn die Grundlagen dieser vorbestandenen Differenzierung in Frage gestellt werden: Wo autonome vom politischen System nicht kontrollierbare Prozesse im ökonomischen oder legitimatorischen System vorbestandene politische Partizipationsmöglichkeiten zu eliminieren oder zu entleeren drohen (allgemeines Legitimationsdefizit), sind die Grundlagen vorbestandener materialer Differenzierung gefährdet. Um eben diese Grundlagen zur Wiedererlangung von Legitimation in ihrem allgemeinen Bestand zu schützen, wird eine Veränderung der materialen Differenzie-

rung notwendig: Zum Schutze des Wahlrechts der weißen Minderheit w
das Wahlrecht der schwarzen Mehrheit, zum Schutze des Wahlrechts d
Eigentümer wird das Wahlrecht der Nichteigentümer notwendig [122].
Würden politische Systeme solche Veränderungen nicht vornehmen, kö
te politische Partizipation überhaupt nicht mehr stattfinden: Das politi
sche System müßte in dem Moment an Integrationskraft einbüßen, inde
sich die von politischer Partizipation Ferngehaltenen sich dieses Um-
standes bewußt werden, sich organisieren und durch ihr Handeln dem
System seine letzte Legitimationsreserve entziehen [123]. Dies gilt jed
falls dann, wenn dem legitimatorischen System ein Mindestmaß an Au
nomie zugebilligt wird [124].

In der Schweiz von heute stellt sich die Frage im allgemeinen gewiß
nicht in solcher Weise. Das gleiche und allgemeine Wahlrecht zählt -
abgesehen von einigen unrühmlichen kantonalen Besonderheiten in de
Frage des Frauenstimmrechts [125] - längst zum gesicherten Bestand de
materialen Differenzierung unseres politischen Systems. Mit den ange
führten Extrembeispielen soll lediglich die Gesetzmäßigkeit illustriert
werden, die das Verhältnis von materialer Differenzierung und gesell-
schaftlicher Umwelt zu beherrschen scheint. Vor deren Hintergrund s
im folgenden die Frage nach den raumpolitischen Partizipienten am
Beispiel der kommunalen Ebene diskutiert werden.

## 2.4. DIE RAUMPOLITISCHEN PARTIZIPIENTEN AM BEISPIEL E
## KOMMUNALEN EBENE

### 2.4.1. Ausgangslage

Grundbedingung für die materiale Differenzierung hin zum ökonomisch
System ist der Umstand, daß Einführung des Raumplanungsgesetzes
Raumverwertung zum Zwecke abstrakter Raumnutzung durch die Boden
privateigentümer nur nach Maßgabe des Bedarfs konkreter Raumnutzu
stattfinden soll [126]. Der Bedarf wird im Nutzungsplan festgestellt, l
soll jedoch nicht zwangsweise realisieren (Freizügigkeit der Raumnut-

zer). - Grundlage für die materiale Differenzierung hin zum legitimatorischen System ist die Regel, daß der Nutzungsplan der Zustimmung der Einwohnerschaft, mithin der konkreten Raumnutzer bedarf [127].

In Frage gestellt werden diese Grundbedingungen, wenn der durch Plan festgestellte Bedarf nicht im vorgesehenen Umfang oder in der vorgesehenen Art eintritt, wenn damit eine Fehlleistung des Planungssystems zur bedürfniswidrigen Beplanung 'brachen' Raumes führt, welche zu Nutzungszwängen oder u. U. zur Verminderung abstrakter Verwertungsaussichten führt [128]. In Frage gestellt werden die Grundbedingungen zum zweiten, wenn die Einwohnerschaft mangels Möglichkeiten frühzeitiger Partizipation Nutzungspläne nicht nur in Ausnahmefällen abzulehnen tendiert. Damit ist die Bandbreite möglicherweise notwendig werdender Umverteilung [129] von Partizipationsrechten gegenüber einer vorbestandenen, in Frühphasen derzeit vorwiegend auf Grundeigentümerpartizipation konzentrierten [130] materialen Differenzierung abgesteckt:

Der Raumgestaltungswille der abstimmungsberechtigten Einwohnerschaft muß dann durch Ausbau von Partizipationsrechten vermehrt berücksichtigt werden, wenn Partizipation der Grundeigentümer dadurch an Wirksamkeit einbüßt, daß der Planungsprozeß regelmäßig am Abstimmungsveto der Stimmbürger oder des Parlaments zu scheitern droht. Andererseits müssen die Interessen der Raumnutzer, insbesondere der Grundeigentümer, offenbar dann vermehrt in Rechnung gestellt werden, wenn Parlament und/oder Volk dem Plan zwar zustimmen, der Raum später jedoch gleichwohl nicht in der vom demokratischen Entscheidungsträger bestimmten Art und Weise genutzt wird; weil ein planerfolgswirksames Verhalten der privaten Entscheidungsträger ausbleibt.

Sowohl ein vollständiges Partizipationsverbot für Träger abstrakter Raumverwertungsinteressen als auch eine Beschränkung der Partizipation von Nichteigentümern auf outputorientierte 'Ja-Nein-Mitwirkung' in der Endphase von Planungsprozessen ist in der derzeitigen Bodenordnung wenig realistisch. Beide Lösungen müßten zur Veränderung der gesell-

schaftlichen Voraussetzungen für die vom Raumplanungsgesetz institutionalisierte materiale Differenzierung des raumpolitischen Systems führen. Im ersten Fall müßte der grundsätzlich nicht angetastete Grundsatz des bodenpolitischen Verwertungssystems in Frage gestellt werden, wonach Bodenverwertung zum Zwecke abstrakter Bodennutzung zulässig und damit in seinen Konsequenzen [131] zu beachten ist. Im zweiten Fall müßte das vom RPG nunmehr generell eingeführte Prinzip des Verfügungssystems wiederum in Frage gestellt werden, wonach die gesamte Öffentlichkeit und nicht nur die Grundeigentümerschaft über die Umwandlung von 'brachen' in nutzbaren Raum befindet. Im einen Fall würde die Demokratisierung des raumpolitischen Systems in unzulässiger Weise zu einer - scheinbaren [132] - Demokratisierung des gesellschaftlichen Systems [133] umfunktioniert. Im anderen Fall müßte im Gefolge einer Veränderung der materialen Differenzierung des raumpolitischen Systems eine Entdemokratisierung des gesellschaftlichen Systems eintreten, weil die Überführung des Planungssystems aus dem privatautonomen Bereich des Bodeneigentums an das politische System unter der Hand rückgängig gemacht würde. Raumplanung würde faktisch reprivatisiert, weil den Grundeigentümern im - öffentlichen - Planungssystem eine ähnlich starke Position zukäme, wie sie sie auch im vorbestandenen System innehatten. "Der Preis, den sie für ... (die) Beschränkung ihrer privaten Autonomie bezahlen", würde "durch das Recht aufgewogen werden, die staatliche ... Politik mitzuberaten und evtl. mitzubestimmen." (WATRIN) [134].

### 2.4.2. Die potentiellen Konsens- bzw. Nutzungsverweigerer

Als raumpolitische Partizipienten auf kommunaler Ebene sind jene Willens- und Leistungsträger, die bei den umschriebenen Grundlagen materialer Differenzierung des raumpolitischen Systems durch ihr Verhalten unter Umständen in der Lage sind, den Erfolg eines Planungsprozesses zu vereiteln. Darin liegt ihre Entscheidrelevanz.

Die im folgenden versuchte Umschreibung typisierter Partizipientengrup

pen soll zwar in erster Linie Grundlagen für die konkrete Ausgestaltung von Partizipation an Raumplanungsprozessen auf kommunaler Ebene liefern. Mit der genaueren Umschreibung der Gruppen [135] 'potentiellen Konsensverweigerer' und 'Nutzungsverweigerer' soll darüber hinaus ein Versuch unternommen werden, die Begriffe 'Partizipation des legitimatorischen bzw. des ökonomischen Systems auch für andere Ebenen der Raumplanung und für andere Politikbereiche inhaltlich zu konkretisieren.

### 2.4.2.1. Die potentiellen Konsensverweigerer

Ihr möglicher Beitrag zum Mißlingen des Planungsprozesses liegt darin, daß sie in der Lage sind, in den entscheidenden Planungsphasen gegen den Output Mehrheiten in Parlaments- oder Volksabstimmungen zu formieren. Es sind dies die Träger des politischen Willensbildungsprozesses im legitimatorischen System. Ihre Autonomie gegenüber dem politischen System ist rechtlich durch verschiedene, die freie und chancengleiche Diskussion und Organisation im weitesten Sinne garantierenden Grundrechte [136] gewährleistet. Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, eine systematisch einigermaßen geschlossene Theorie über die Struktur des legitimatorischen Systems im allgemeinen und im Bereich der kommunalen Nutzungsplanung im besonderen wiederzugeben, geschweige denn selbst zu entwickeln. Wir beschränken uns daher auf zwei besonders zu beachtende Aspekte:

#### 2.4.2.1.1. Zur Struktur legitimatorischer Prozesse und zu deren Verhältnis zum politischen System

Aus der Sicht des politischen Systems bezweckten legitimatorische Prozesse die Beschaffung von Konsens für seine Leistungen, für seine eigene Identität sowie der Gesamtgesellschaft und die Beschaffung von 'brauchbarer' Innovation. Konsens und Dissens [137] orientieren sich an intersubjektiven Werten und Wahrheitsgehalten, wie sie im Kommunikationsfeld 'Öffentlichkeit', im Prozeß politischer Willensbildung je konkrete Problemstellung neu produziert und reproduziert werden. Im

Hervorbringen und Reproduzieren solcher Werte beruht die bestandnotwendige Leistung legitimatorischer Systeme [138]. Diese stellt für politische Systeme eine um so unentbehrlichere Ressource dar, als sie die Legalität nicht durch Einsatz physischer Gewalt, sondern vielmehr durch Einsicht erwirken wollen. Es ist nun gerade ein Kennzeichen demokratischer Gemeinwesen, daß sie in Anerkennung der Menschenwürde grundsätzlich nicht mit physischer Gewalt operieren; ihre Anerkennung bleibt grundsätzlich prekär, weshalb sie in hohem Maße auf solche Leistungen des legitimatorischen Systems angewiesen sind.

Daraus erhellt die ambivalente Stellung demokratischer politischer Systeme gegenüber ihren legitimatorischen: Einerseits müssen sie Voraussetzungen schaffen und garantieren, daß solche Werte als Leitbilder für Konsensbeschaffung dauernd produziert und reproduziert werden. Hierzu erforderlich ist die Installierung kommunikativer Konsensbildungsverfahren, die ein Mindestmaß an Artikulationschancengleichheit garantieren müssen, sollen die kollektiven Werte die notwendige Tragfähigkeit haben [139]. Bereitzustellen sind Verfahren zur politischen Sozialisation [140] im weitesten Sinne sowie Verfahren zur Artikulation politischer Interessen. Auf der andern Seite können die in solchen Verfahren hervorgebrachten Inhalte theoretisch nicht als vorausbestimmbar angenommen werden, weil Konsensbildung unter grundrechtlichem Schutz des legitimatorischen gegenüber dem politischen System zu erfolgen hat.

Diese prekäre Ausgangslage macht die Einrichtung von Verfahren notwendig, die eine Brücke vom legitimatorischen zum politischen System schlagen [141]. Solche lassen sich nach Konsensinhalt und Konsensermittlungsart ordnen: Wahlen sollen inhaltlich Konsens mit der allgemeinen, in der Regel nicht auf spezielle Problembereiche beschränkten Ausrichtung des politischen Systems beschaffen, Abstimmungen oder der Beizug von Öffentlichkeitsvertretern in Konsultativkommissionen solchen für Handlungen des politischen Systems in Einzelfragen. Zur Konsensermittlungsart: Wahlen und Volksabstimmungen zeichnen sich dadurch aus, daß sie Konsens empirisch ermitteln; der Beizug von Öf-

fentlichkeitsvertretern in Konsultativgremien oder der Einbezug von Parteien in Vernehmlassungsverfahren gehen demgegenüber von einer vorgegebenen Struktur der Öffentlichkeit aus und unterstellen, daß diese auch für das neu zu bearbeitende Politikfeld repräsentativ ist [142].

Diese knappen Vorbemerkungen sollen für die kommenden Ausführungen klarstellen, daß Partizipation am Wertbildungsprozeß innerhalb des legitimatorischen Systems und politische Partizipation nicht dasselbe sind [143]. An einer parteiinternen Abstimmung über eine Abstimmungsparole, also an einem sicher bedeutsamen Prozeß politischer Willensbildung, nehme ich teil, weil mir diese Verfahrensposition durch meine privatrechtlich [144] geregelte Mitgliedschaft bei dieser Partei zusteht. Hierzu kann ich auch dann berechtigt sein, wenn mir die Teilnahme an der nachfolgenden Abstimmung - am Verfahren politischer Partizipation - verwehrt bleibt [145]. Schon dieses einfache Beispiel zeigt den Unterschied der beiden auf politische Einflußnahme gerichteten Partizipationsarten.

Das Auseinanderfallen von binnenlegitimationssystemarer und politischer Partizipation ermöglicht die Teilnahme am Wertbildungs- und Werterhaltungsprozeß unabhängig von der Berechtigung zur politischen Partizipation kraft Zugehörigkeit zum legitimatorischen System. Daraus resultiert u. a. das im folgenden zu beschreibende Problem der asymmetrischen Struktur von Öffentlichkeiten und das dazugehörige Problem der 'Kolonisierung' des Wertbildungsprozesses durch Partizipation des ökonomischen am legitimatorischen System.

2.4.2.1.2. Ungleiche Interessenvertretungen

Politische Partizipation bezweckt das Einbringen, Berücksichtigen und Durchsetzen bestimmter Interessen im politischen Prozeß. Die neuere Literatur zum Thema Pluralismus [146] hat in eindrücklicher Weise dargelegt, daß weder die früher für die Unterscheidung von Parteien und Verbänden verwendete Trennung [147] in Ideen- und Interessenver-

tretung [148], noch diejenige in öffentliche und private Interessen [149] für die Analyse politischer Partizipation befriedigen. Die Einsicht in die Relativität dessen, was in verschiedenen geschichtlichen Epochen und Gemeinwesen als öffentliches Interesse gemeinhin gilt, läßt die neuere Partizipationsforschung die Frage nach dem Zusammenhang von als öffentlich anerkannten Interessen und der korrespondierenden Struktur der Öffentlichkeit ins Zentrum [150] rücken. Der politische Prozeß erscheint danach als Kampf verschiedener, nach unterschiedlichen Interessen formierten Gruppen um die Anerkennung ihrer Interessen als öffentliche Interessen [151]. Ihre Ausgangslage wird von der Struktur der jeweiligen Öffentlichkeit definiert. Daran interessiert besonders die Repräsentanz: Welcher Ausschnitt aus einem pluralistischen Interessenspektrum wird in den für eine Öffentlichkeit konstitutiven Institutionen überhaupt abgebildet? Welche Interessen erscheinen darin aus objektiven, diesen Institutionen oder solchen Interessen selbst zuzuschreibenden Gründen nicht? Lassen sich Über- oder Untervertiefungen (Asymmetrien) [152] feststellen?

Soweit mir die Ergebnisse der Partizipationsforschung aus dem Bereich der Stadtplanung bekannt sind, wurden solche asymmetrische Strukturmerkmale in kommunalpolitischen Öffentlichkeiten zunächst von der amerikanischen community-power-Forschung [153] freigelegt: Die Interessen der Slumbewohner amerikanischer Großstädte wurden in kommunalen Öffentlichkeiten kaum abgebildet. Sie fanden keine beachtenswerte organisatorische Trägerschaft. Versuche der Stadtverwaltungen, die Organisation der Slumbewohnerinteressen zu fördern [154], um sich auf diese Weise einen größeren Handlungsspielraum gegenüber übermächtigen Interessenorganisationen der Cities [155] zu verschaffen, haben anscheinend zum größten Teil fehlgeschlagen [156]. Da und dort ist man schließlich sogar zur Einsetzung von Planungsanwälten [157] geschritten, welche von der Verwaltung eigens zur 'Rehabilitierung' der Öffentlichkeit eingesetzt wurden.

Nach dem heutigen Stand der Partizipationsforschung besteht ein breiter Konsens darüber, daß bestimmte Interessen, die sich vorab schichtspe-

zifisch (unterprivilegierte Gruppen mit niedrigem Bildungs- und Einkommensstand) [158], bereichsspezifisch (Bildung, Konsum, öffentlicher Verkehr, Gesundheit, Erholung, Wohnen) [159] sowie gruppenspezifisch (Hausfrauen, Schüler und Studenten, Arbeitslose, Pensionäre, Geisteskranke, Kriminelle, ethnische Minderheiten [160]) bestimmen lassen, gegenüber anderen Interessen verhältnismäßig untervertreten sind. Wo liegen die Ursachen für diesen Sachverhalt? - Liegen sie in relativ autonom veränderbaren Strukturmerkmalen derzeitiger Öffentlichkeiten [161] oder in Umständen, die vom ökonomischen System zu vertreten sind und ("präpolitische Determinanten") [162] durch Veränderungen der materialen Differenzierung des politischen Systems hin zum legitimatorischen gar nicht beeinflußt werden können? [163] -

Nach dem ersten Erklärungsversuch ließe sich die Autonomie des politischen gegenüber dem ökonomischen auf doppelte Weise erhöhen. Zum einen mit einem Abbau der materialen Differenzierung hin zum ökonomischen, zum andern mit ihrem Ausbau hin zum legitimatorischen System, in dem zugleich Asymmetrien abgebaut, mithin Partizipationsrechte auch inhaltlich gleichheitlicher gestreut würden [164]. Dieser Weg muß nach dem zweiten Erklärungsversuch mißlingen, weil die Asymmetrien nur über Veränderungen des ökonomischen Systems insgesamt, nicht aber über eine Demokratisierung des politischen Systems allein abbaubar sind. Die Vertiefung der materialen Differenzierung des politischen Systems hin zum legitimatorischen müßte im Gegenteil im Endergebnis zu einer Perpetuierung asymmetrischer Öffentlichkeitsstrukturen führen [165]: Vor jeder Einführung neuer Partizipationsrechte für das legitimatorische System wäre dann zu warnen.

Zwar haben bisherige Untersuchungen unmittelbare Zusammenhänge zwischen ökonomischem System und asymmetrisch strukturierten Öffentlichkeiten deutlich gemacht: Generell zu erwähnen ist die Doppelrolle von Wirtschaftsorganisationen, die einerseits kraft Eigentum an Produktionsfaktoren und damit als Träger des ökonomischen Systems in mehr oder weniger formalisierter Form am politischen Prozeß partizipie-

ren [166], andererseits längst den Sprung hinüber ins legitimatorische System zum Zwecke der systematischen 'Kolonisierung' [167] seiner Willensträger getan haben [168]. Verflechtungen von Parteien und Verbänden sprechen hier eine ebenso deutliche Sprache wie etwa der Umstand, daß teilweise erhebliche Bereiche der politischen Sozialisation - langfristig sicherlich das bedeutsamste Nervenzentrum legitimatorischer Prozesse - vielerorts von konzentrierter wirtschaftlicher Macht kontrolliert werden [169], wodurch Innovationsfähigkeit und die Chance alternativer, weil weniger asymmetrischer Öffentlichkeiten erheblich herabgesetzt werden. Der Umstand, daß die in der Öffentlichkeit nicht oder nur ungenügend abgebildeten Interessen vorwiegend dem Reproduktionsbereich [170] angehören, weist zudem darauf hin, daß die derzeitige Öffentlichkeit im wesentlichen dahin tendiert, vorzugsweise jene Belange abzubilden, die "für den Verwertungsprozeß von Kapital und Arbeitskraft" "funktionelle Bedeutung" [171] haben.

Gleichwohl wiederholen wir hier das Credo [172] von der Unmöglichkeit einer vollumfänglichen Kolonisierung des legitimatorischen durch das ökonomische System: Gerade in der raum- und umweltpolitischen Auseinandersetzung der Jahre nach 1968 konnten sich Interessen aus dem Reproduktionsbereich artikulieren. Dank intensiver Aufklärungsarbeit bislang wenig entscheidrelevanter Gruppen drangen solche Belange ins öffentliche Bewußtsein. Damit wurde die Voraussetzung für eine Gesetzgebung zum Schutze unserer Umwelt geschaffen. Die aufklärerische Macht der Argumente konnte "disparitäre Bedürfnisbereiche" [173] dank intensiver Arbeit einzelner Gruppen im legitimatorischen System und dank den daraufhin eingetretenen Lernprozessen thematisieren. Die sprengende Kraft alternativ angelegter Analysen, polemischer Zielinhalte, alternativer Interessenartikulation und -organisation sowie alternativer Kommunikationssysteme [174] wird man bei allen Bestrebungen nach realistischen Analysen nicht vollauf negieren können.

2.4.2.1.3. Schlußfolgerung für den Bereich der Raumplanung

Entscheidrelevanz im asymmetrisch strukturierten, pluralistischen legi-

timatorischen System können solche Gruppen erlangen, die dem Produktionsbereich entgegengesetzte Interessen vertreten und durch ihr Auftreten die asymmetrische Struktur der Öffentlichkeit selbst zu ihren Gunsten verändern. In diesem Umfang kann und soll das politische System durch Vertiefung und Veränderung seiner materialen Differenzierung hin zum legitimatorischen System Umverteilung von Partizipationsrechten betreiben. Bei der Raumplanung, welche einen Zentralbereich menschlicher Reproduktion betrifft, soll dies dadurch erfolgen, daß die zuständigen Planungsverwaltungen durch geeignete Maßnahmen die Heranbildung und Konsolidierung von spezifische Reproduktionsinteressen vertretenden Organisationen fördern: Solche Gruppen können durch Konsensverweigerung im Abstimmungskampf potentielle Schlüsselpositionen [175] einnehmen, die sie in andern, weniger unmittelbar Reproduktionsbelange betreffenden Bereichen staatlicher Tätigkeit wohl kaum einzunehmen in der Lage sind. Das politische System sollte daher im raumplanerischen Bereich eine von der allgemeinen abweichende, weniger asymmetrische, besondere Struktur der raumpolitischen Öffentlichkeit antizipieren. In Abweichung von seiner sonstigen Praxis sollten jedenfalls hier Interessen des Reproduktionsbereichs durch besondere Ausgestaltung des Verfahrensrechts bevorzugt behandelt werden, auch wenn sich organisatorisch gestärkte und dauerhafte Interessenträger noch nicht hinreichend formiert haben. Trotz teilweise berechtigter Skepsis [176] gegenüber Konzepten der aktiven Öffentlichkeit, Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Medienplanung, Anwaltsplanung und dgl. [177] sollten derartige Organisationsformen gleichwohl Anwendung finden. Sie haben nicht zuletzt auch positive Funktionen für eine organisatorische Stärkung der heranzubildenden Gruppen. Raumpolitische Systeme können es sich nicht leisten, einseitig auf Belange der Produktion abbildende Öffentlichkeiten abzustellen. Die Gefahr ist zu groß, daß ein Nutzungsplan den erforderlichen Konsens daher nicht findet, weil bei dessen Zustandekommen Quartiervereinigungen, Wohnschutzgemeinschaften oder Naturschutzgruppen als weniger entscheidrelevant als die normalen Ortsparteien und -verbände erachtet und daher weder über den Lauf der Planungsarbeiten informiert, noch beim Plkanungsprozeß beigezogen wurden. Es zeigt sich

immer wieder, daß spontan vor einer Abstimmung gebildete Bürgergruppen allein schon mit dem Argument, die Bewohner seien nicht angehört worden, durchaus in der Lage sein können, einen vorgelegten Plan zu Fall zu bringen [178].

2.4.2.2. Die potentiellen Nutzungsverweigerer

Entscheidrelevanz kommt auch der Gruppe der potentiellen Nutzungsverweigerer zu. Diese können zwar nicht verhindern, daß Volk und/oder Parlament einen bestimmten Plan beschließen; in der Eigenschaft als potentielle Nutzungsverweigerer kommt ihnen kein Stimmrecht zu [179]. Aber sie können bewirken, daß der im Plan angestrebte Zustand nicht realisiert wird. In die Kategorie möglicher Nutzungsverweigerer fallen:

2.4.2.2.1. Die Grundeigentümer

Diesen steht kraft dinglicher Berechtigung der Entscheid über die Verwertung von nutzbarem Raum zu [180]. Ihre mögliche Nutzungsverweigerung äußert sich hauptsächlich darin, daß sie sich für eine Nicht-Nutzung ihrer Grundstücke entschließen und damit verunmöglichen, daß die vom Nutzungsplan auf einer Parzelle vorgesehene Nutzung überhaupt eintreten kann: Direkt kann auch das Raumplanungsgesetz keinen Grundeigentümer zur Überbauung von Bauland oder zur landwirtschaftlichen Bearbeitung von Landwirtschaftsgebiet verpflichten. Grundeigentümerische Nutzungsverweigerung ist für das Scheitern einer kommunalen Nutzungs- und Entwicklungsplanung um so bedeutsamer, je unmittelbarer ihre Auswirkungen auf die Planzielrealisierung sind. Von Bedeutung sind solche Nutzungsverweigerungen regelmäßig dort, wo sie Auswirkungen auf die Befriedigung von Raumnutzungsbedürfnissen einer Großzahl Dritter zeitigen: Während das Nichterstellen eines Einfamilienhauses zum eigenen Wohnbedarf des Eigentümers wohl nicht als relevante Nutzungsverweigerung anzusehen ist [181], werden entscheidende, im öffentlichen Interesse stehende Planungsziele durch die hartnäckige Weigerung von Eigentümern, größere Parzellen zur Bereitstellung von Mietwohnraum

oder Fabrikationsgebäulichkeiten zur Verfügung zu stellen, das vom Plan angestrebte Wohn- bzw. Arbeitsplatzangebot beeinträchtigen.

Diesem Umstand ist bei der Ausgestaltung des kommunalen Nutzungsplanungsverfahrens in der Weise Rechnung zu tragen, daß grundeigentümerische Partizipation auch im demokratisierten Planungsprozeß nicht vollständig 'wegdekretiert' werden kann [182]. Auch andersartige [183], nicht raumpolitische Betroffenheit bewirkt Entscheidrelevanz.

2.4.2.2.2. Die eigentlichen Raumnutzer

Darunter fallen alle gegenwärtigen und inskünftigen Nutzer, die Raum entweder zu Produktions- oder zu Reproduktionszwecken verwenden sollen. Sie sind dann nicht identisch mit den Grundeigentümern, wenn Fremdnutzung vorliegt oder ein Verkauf von Grundeigentum zum Zwecke einer Eigennutzung bevorsteht. Auch mit der Menge der vom Plan konkret und gleichheitlich raumpolitisch betroffenen Einwohner ist die Gruppe aller möglichen Verweigerer von Raumnutzung zu Reproduktionszwekken nicht unbedingt deckungsgleich. Die letztere umfaßt auch zukünftige Bewohner.

Wir unterscheiden zwei Gruppen:

2.4.2.2.2.1. Die Verweigerer von produktiver Nutzung: Investoren

Auch wenn die Grundeigentümer bereit sind, ihr Land für die bestimmungsgemäße Nutzung zu Produktionszwecken freizugeben, besteht noch keineswegs die Gewähr, daß eine solche Nutzung auch tatsächlich stattfindet. Es muß zunächst ein Produktivnutzer gefunden werden. Ob dies nun der Grundeigentümer selbst, ein Käufer, ein Baurechtsnehmer oder ein Pächter ist: eine solche Entscheidung kann nur fällen, wer über die Allokation von Produktionsmitteln verfügt [184]. Die Entscheidung steht einem Akteur kraft Kapitaleigentum und nicht kraft Grundeigentum zu. Sie wird den Investoren zugeordnet. Nutzungsverweigerungen dieser Art

haben oft unmittelbare Folgen für das Arbeitsplatzangebot [185] und für den öffentlichen Finanzhaushalt [186] einer Gemeinde. Dieser Umstand hat stellenweise zu recht ausgebauter faktischer Partizipation größerer Unternehmungen an kommunaler Nutzungsplanung geführt [187]. Ihm wird von Planungsverwaltungen oft auch ohne konkrete Interventionen Rechnung getragen [188]. Man spricht gelegentlich von einer eigentlichen Kapitalabhängigkeit der Nutzungs- und Entwicklungsplanung. Darin liegt wohl eine der bedeutendsten Varianten unmittelbarer Mitwirkung des ökonomischen - und hier nicht nur des bodenökonomischen - Systems an raumpolitischen Prozessen.

Auch diese potentielle Nutzungsverweigerungsposition ist rechtlich geschützt - die Investitionsfreiheit ist als Teil der Eigentumsfreiheit gewährleistet und umfaßt auch die freie Wahl des Produktionsortes [189]. Ihr organisationsrechtliches 'Wegglauben' müßte nur dazu führen, daß anstelle transparenter Verfahren faktische Prozesse stattfänden, die sich einerseits in informellen Kontakten mit und Druckversuchen gegen die Planungsverwaltung, andererseits in systematisch betriebenen Kolonisierungsversuchen der entsprechenden Unternehmungen im legitimatorischen System [190] äußerten. Diesem Umstand ist im organisationsrechtlichen Modell insofern Rechnung zu tragen, als auch für Produktivnutzer adäquate Verfahrenspositionen vorzusehen sind.

2.4.2.2.2.2. Verweigerung von reproduktiver Nutzung

In bebautem Gebiet verweigert derjenige reproduktive Nutzung, der aus irgendwelchem Grund nicht in leerstehende Wohnungen einzieht. Die unmittelbare Systemrelevanz von solchem Mieterverhalten ist allerdings äußerst gering, weil aus der Sicht des politischen Systems nutzbarer Raum bebaubarer [191], nicht aber bewohnbarer Raum ist und Leerwohnungsbestände vorab von den Haus- und Grundeigentümern zu vertreten sind [192]. Im Falle von Großüberbauungen, an deren konkreten baulichen Planung das politische System vielfach unmittelbar beteiligt ist (Sonderbauvorschriften), lassen Nutzungsverweigerungen großen Stils

gleichwohl auf eigentliche Fehlleistungen des Planungssystems schließen, wie sie bei stärkerer Berücksichtigung der Wünsche potentieller Bewohner durch Gewährung entsprechender Partizipationsmöglichkeiten [193] nicht eingetreten wären. In deren Gefolge treten nicht nur Mietzinsausfälle bei den Haus- und Grundeigentümern ein. Auch der öffentlichen Hand selbst können erhebliche Kosten [194] erwachsen. Auch potentielle Bewohner großer Neusiedlungen sind daher in den Kreis der Partizipienten aufzunehmen.

### 2.4.3. Zusammenfassende Schlußfolgerung für die Ausgestaltung des kommunalen Planungsverfahrens

Unter Berücksichtigung der im ersten Kapitel unter 1.7. entwickelten Betroffenheitstypologie lassen sich für das kommunale Planungsverfahren idealtypisch folgende drei, in einer später darzulegenden Prioritätsordnung verfahrensrechtlich irgendwie zu berücksichtigenden Partizipientengruppen unterscheiden:

- Die Gruppe der raumpolitisch betroffenen Konsensverweigerer und der potentiell raumpolitisch betroffenen Verweigerer reproduktiver Nutzung. Sie partizipiert kraft raumpolitischer Betroffenheit.

- Die Gruppe der nicht raumpolitisch, sondern andersartig betroffenen Produktionsmitteleigner. Sie partizipiert kraft entscheidrelevanter Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel und deren Allokation.

- Die Gruppe der nur in ihren abstrakten Nutzungsinteressen, mithin ebenfalls andersartig, nicht raumpolitisch betroffenen Grundeigentümer. Sie partizipiert kraft entscheidrelevanter Verfügungsgewalt über die Nutzung nutzbaren Raums, mithin kraft Bodenprivateigentum.

Schon am Beispiel des Grundeigentums wird deutlich, daß sich die drei idealtypisch herausgearbeiteten Gruppen praktisch nicht befriedigend voneinander abheben lassen: In Praxi sind Doppelrollen häufig: Zur langfristigen Sicherung der Investitionen von Unternehmungen gehört

eine umsichtige Landerwerbspolitik, so daß vielfach die Grund- mit der Produktionsmitteleigentümerstellung zusammenfällt. Eigenheimbewohner sind zugleich andersartig und raumpolitisch Betroffene. Vor dieser Ausgangslage wird man für die praxisbezogene Modellbildung - unter Auslassung theoretisch gebotener Differenzierungen - folgende Gruppen unterscheiden können:

1. Die gegenwärtig und künftig raumpolitisch Betroffenen (Eigentümer und Nichteigentümer),

2. die gegenwärtigen und künftigen Grundeigentümer, die Land zum Zwecke der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen nutzen. (Produktivnutzung),

3. die gegenwärtigen Grundeigentümer, die ihr Land nur zum Zwecke abstrakter Bodenverwertung nutzen, mithin selbst keine konkrete Nutzung betreiben.

## 2.5. PROGRAMM FÜR DIE DEMOKRATISIERUNG POLITISCHER SYSTEME - EINE SKIZZE

### 2.5.1. Vorbemerkung - allgemeiner Grundsatz

#### 2.5.1.1. Vorbemerkung

Die folgende Programmskizze ist ein Versuch eines umfassenden Entwurfs für eine Strategie zur Demokratisierung politischer Systeme vor dem Hintergrund einer normativen Bewertung der in den ersten Abschnitten dieses Kapitels dargelegten analytischen Gegebenheiten. Es will einen Aufriß der je besondere Sachstruktur einzelner Politikbereiche im Einzelnen unterschiedlich zu beantwortenden, als solche gleichwohl in allen Teilbereichen auftretenden Grundsatzfragen solcher Strategien präsentieren.

Bezüglich Intention und Anlage vergleichbarer Darstellungen finden sich m. W. in der einschlägigen, ansonsten überaus reichhaltigen deutschsprachigen politologischen, aber auch in der juristischen Literatur nicht. Mir bekannte Arbeiten sind entweder weit umfassender angelegt und erheben Anspruch auf Allgemeingültigkeit für Organisationen schlechthin - so etwa die Arbeiten von NASCHOLD [195] oder HONDRICH [196] - oder für die Gesamtgesellschaft - so etwa die Darstellung von PELINKA [197]. Andere Darstellungen beschränken sich auf sachbereichsspezifische Demokratisierungsstrategien, ohne den Stellenwert der verschiedenen Sachbereiche im Rahmen einer übergeordneten Gesamtstrategie präzise anzugeben und ohne insbesondere die m. E. zentrale Unterscheidung von Demokratisierung des politischen und Demokratisierung des gesellschaftlichen Systems und deren inneres Verhältnis zu bedenken - so beispielsweise das ansonsten eindrückliche Standardwerk von VILMAR [198]. Andere Arbeiten beschlagen schließlich 'lediglich' Teilaspekte im Rahmen des hier vorgetragenen Programmes; auf solche überaus wertvollen Beiträge wird an entsprechender Stelle zurückgegriffen.

### 2.5.1.2. Allgemeiner Grundsatz

Formale und materiale Differenzierung politischer Systeme, die als analytische Gestaltungsprinzipien vor dem Hintergrund des Analysemodells (2.2.) unter 2.3. herausgearbeitet worden sind, sind nunmehr nach dem normativen Gestaltungsprinzip der Demokratisierung im Rahmen einer Gesamtstrategie verändernd zu gestalten. Was ist unter diesem programmatischen Begriff zu verstehen?

Aus der einschlägigen Literatur sollen im folgenden einige Definitionselemente angeführt werden, vor deren Hintergrund anschließend eine eigene Konzeption zu entwickeln ist.

Nach BÄUMLIN ist Demokratisierung die Durchsetzung der Demokratie als "nie abgeschlossener Prozeß", der nur insoweit in Gang bleibt,

"als die optimale Beteiligung der Betroffenen als politische Aufgabe wahrgenommen wird ... Dabei kann die Theorie der Demokratisierung durchaus bei Aussagen älterer Theorien anknüpfen, etwa bei der Genossenschaftstheorie ALTHUSIUS', bei ALEXIS DE TOCQUEVILLE, der die Demokratie nicht bloß als Regierungsform, sondern als allgemeine Tendenz zur Angleichung der Lebensbedingungen verstand und für eine 'politische Freiheit' eintrat, die dem einzelnen die aktive und unmittelbare Beteiligung innerhalb enger Verbände, insbesondere der Gemeinden und der politischen Verbände, ermögliche. 'Demokratisierung' ist also auch als zeitgemäße Transformation des 'Subsidiaritätsprinzips' oder des 'Föderalismus' zu begreifen, wobei die dem letzteren zugrunde liegende ... Idee über.. räumliche Aufgabenteilung hinaus zu erweitern ist." [199]. Hervorgehoben sei der Zusammenhang von aktiver Beteiligung und Subsystembildung und das Prozeßhafte, dem demokratischen Prinzip selbst entspringende Definitionselement von Demokratisierung. Dieses letztere hebt auch RYFFEL heraus: "Demokratie ist nic ein für alle Mal Fertiges, sondern Prozeß der Demokratisierung, ohne daß wir ein Ende absehen könnten." [200] Ähnlich apokalyptisch formuliert LEIBHOLZ: "Der einmal in Bewegung geratene radikal-egalitäre Demokratisierungsprozeß wirkt auf Grund der ihm innewohnenden Dynamik weiter fort." Er bezweckt "die Durchsetzung der Souveränität des Volkes" und des Prinzips der politischen Gleichheit, "mit dessen Hilfe sich Herrschaft des souveränen Volkes "materialisiert" sowie des "Mehrheitsprinzips, das seine demokratische Legitimität aus der Gleichheit herleitet." [201] Mit den Begriffen dieser Arbeit bedeutet das, daß die materiale Differenzierung demokratischer politischer Systeme nach dem Prinzip der Gleichheit der kraft Zugehörigkeit zum Souverän Partizipationsberechtigten auszugestalten ist. Partizipation kraft Entscheidzuständigkeit über ökonomische Leistungen wird durch den Demokratisierungsprozeß mehr und mehr verdrängt. Demokratisierung bedeutet damit entgegen STREIßLER oder WATRIN nicht der vermehrte Einbezug wirtschaftlicher Interessengruppen [202] in den politischen Prozeß oder "die Freilegung des Weges der Verbände in die staatliche Wirtschaftspolitik" [203].

Auch die Formulierung von VILMAR setzt den Akzent auf den Aspekt der Gleichheit: "Demokratisierung ist ... der Inbegriff aller Aktivitäten, deren Ziel es ist, autoritäre Herrschaftsstrukturen zu ersetzen durch Formen der Herrschaftskontrolle 'von unten', der gesellschaftliche Mitbestimmung, Kooperation und - wo immer möglich - durch freie Selbstbestimmung." [204] Es handelt sich um einen "Prozeß zur Aufdeckung und Beseitigung der Defizienz der Geschichte der Demokratie", die sich darstellt als "das permanente Zurückbleiben der realisierten Ansätze von Volksherrschaft und optimaler personaler Selbstbestimmung hinter den seit THUKYDIDES proklamierten demokratischen Prinzipien und Zielen ..." [205] Der in meiner Arbeit verwendeten, weitgehend an die Systemtheorie angelehnten Begrifflichkeit am nächsten steht die Definition von NASCHOLD: Demokratisierung von Organisationen bedeutet eine Umstrukturierung der Organisation in der Weise, daß sie die "Mitgliederbeteiligung in simultanen wie in sequenzhaften Organisationsentscheidungsprozessen" gewährleistet. "Simultane Informationsverarbeitungsprozesse müssen so umstrukturiert werden, daß die Partizipationsmöglichkeiten über den Bereich von Wahlen und symbolischen Aktivitäten hinaus erweitert werden. Bei sequenzhaften Organisationsprozessen muß das Demokratisierungspotential durch organisationsinterne Subsystembildung bei gleichzeitiger enger Koppelung der einzelnen Subsysteme gesteigert werden. Entscheidungstheoretisch bedeutet somit Demokratisierung einer Organisation die Erweiterung ihres Bereiches simultaner Partizipation und die Intensivierung des Bereichs sequenzhafter Partizipation durch Subsystembildung." [206]

Auf dieser letzten Definition werden die Programmpunkte 2 und 3 ("Umverteilung von Partizipationsrechten" und "Ausbildung betroffenheitsdifferenzierender Subsysteme") aufbauen. Dabei werden die charakteristischen Wesensmerkmale politischer Systeme als besonderer Organisationen zu beachten sein.

Vor dem Hintergrund dieser Definitionselemente möchte ich Demokratisierung im Rahmen des in dieser Arbeit bisher entwickelten analytischen

Instrumentariums folgendermaßen umschreiben:

Demokratisierung meint nicht eine verwirklichte oder verwirklichbare Praxis politischer Prozesse, sondern deren Veränderung in Richtung vermehrter gleichheitlicher politischer Partizipation aller von entsprechenden Entscheidungen gleichermaßen Betroffenen bei allen partizipationsrelevanten Austauschprozessen zwischen politischem System und gesellschaftlicher Umwelt. Demokratisierung des politischen Systems meint eine die Ordnungselemente von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat [207] in wechselseitig abgestimmtem Verhältnis umfassende Gesamtstrategie zur Veränderung der Qualität politischer Prozesse. Sie geht aus von einem einheitlichen analytischen Begriff der politischen Partizipation - umfassend sämtliche für die materiale Differenzierung politischer Systeme bedeutsamen Steuerungshandlungen von Akteuren der Systemumwelt -, entwickelt daraufhin politikbereichspezifische Entscheidungsabläufe, welche zur Festlegung bestimmter Verfahrensstufen und damit zu einer bestimmten formalen Differenzierung politischer Systeme führen und greift schließlich in einer 'konzertierten Aktion' auf die je Verfahrensstufe unterschiedlichen Partizipationsverfahren.

Demokratisierung bedeutet bei der oben dargelegten zweifachen Legitimierungsbedürftigkeit unserer politischer Systeme durch das ökonomische und das legitimatorische System eine Umgestaltung ihrer, in einer bestimmten historischen Situation empirisch-analytisch im einzelnen festzustellenden materialen Differenzierung in Richtung einer Vertiefung derselben hin zum - umzustrukturierenden - legitimatorischen System. Die Steuerbarkeit politischer Prozesse durch die Mehrheit der gleichberechtigten Akteure des legitimatorischen Systems muß soweit realistischerweise möglich angehoben werden [208]. Gegenüber politischer Partizipation qua ökonomischer Leistungsfähigkeit soll der gleichmäßigen politischen Partizipation der kraft gleichmäßiger Betroffenheit konsensfähigen Willensträger qua Person eindeutige Priorität zukommen. Das bedingt chancengleiche Partizipation am kollektiven Prozeß der Produktion und Reproduktion gesellschaftslegitimierender und - delegitimie-

render Werte im legitimatorischen System. Demokratisierung bezweckt auch einen Abbau der materialen Differenzierung des politischen Systems hin zum ökonomischen [209], mithin eine größere Autonomie oder erweiterte Handlungsspielräume [210] des Staates gegenüber den kraft Eigentum und - unter Umständen - kraft Arbeit [211] über die Erbringung ökonomischer Leistungen verfügungsberechtigten Handlungsträger, bei vorerst gleichbleibender gesellschaftlicher Differenzierung.

Ein auf diese Priorität ausgerichtetes Demokratisierungsprogramm umfaßt auf einer mittleren Abstraktionsebene folgende drei Ansatzpunkte:

### 2.5.2. Dekolonisierung und Entologarchisierung des legitimatorischen Systems - Hinweis

Es müßte sich als Selbsttäuschung erweisen, wollte man den Einfluß des ökonomischen Systems auf die staatlichen Entscheidungsträger einfach mit einer Stärkung der Volks- und Parlamentsmitbestimmung reduzieren. Letztere kann nur dort zum wirksamen, Reproduktionsbedürfnisse artikulierenden Gegengewicht zum ökonomischen System werden, wo die Struktur des legitimatorischen Systems direkte Zugriffe des ökonomischen Systems auf den gesellschaftlichen Wertbildungs- und Werterneuerungsprozeß und auf konkreten Konsens-/Dissensbildungsprozeß verhindert oder erschwert.

Eine Gefahr unmittelbarer Kolonisierung seitens des politischen Systems besteht heute dank einem ausgebauten grundrechtlichen Schutz legitimatorischer Prozesse vor Staatseingriffen wohl nicht mehr in großem Ausmaß. In der gegenwärtigen Phase wirtschaftlicher Krisentendenzen feststellbaren Bestrebungen, innovatorische Prozesse im Bereich staatlicher Kultur-, Bildungs- oder Medienverwaltung zurückzudämmen, läßt sich mit dem weithin anerkannten und hergebrachten liberalen Grundrechtsverständnis wohl recht wirksam begegnen. Rechtspolitische Probleme werfen demgegenüber Kolonisierungsbestrebungen seitens des ökonomischen Systems auf. Wo Massenmedien oder Bildungsinstitutionen auf un-

mittelbare oder mittelbare Unterstützung ökonomischer Leistungsträger angewiesen sind [212], wird eine Demokratisierung des politischen Systems mit dem Ausbau der Volksrechte oder anderer Partizipationsmöglichkeiten kaum befriedigend zu bewerkstelligen sein, bleibt es doch bei asymmetrisch strukturierten Öffentlichkeiten. Die Forderung nach einer wirksamen Konkretisierung der Drittwirkung der für eine reale Autonomie legitimatorischer Prozesse konstitutiven Grundrechte durch den Gesetzgeber [213] hat für eine Demokratisierung des politischen Systems daher einen entscheidenden Stellenwert.

Längerfristig wird eine solche Verstärkung der Autonomie legitimatorischer Prozesse gegenüber dem ökonomischen System (Dekolonisierung) auch aus der Sicht der Bestanderhaltung des politischen Systems notwendig werden: Die Bereitschaft der Betroffenen zur Anerkennung seiner Entscheidungen wird dann absinken, wenn die Partizipation am Wertbildungsprozeß wegen dessen 'Vermachtung' ausbleibt. Stellt das politische System dann auf solche asymmetrische Öffentlichkeiten ab, besteht die Gefahr einer Diskrepanz zwischen Systemleistungen und tatsächlicher Befriedigung von Betroffenenbedürfnissen. Hypothetische, wahl- und abstimmungsempirische [214] und tatsächlich-empirische [215] Öffentlichkeiten brechen auseinander. Weil politische Systeme mit demokratischer Tradition nicht allein durch wirtschaftlichen Output legitimierbar sind - ein Mindestmaß an Konsens der tatsächlich-empirischen Öffentlichkeit ist erforderlich -, besteht hier die Gefahr von Legitimationsdefiziten [216]. Diese dürften sich immer dann akzentuieren, wenn zwischen den unter 'vermachteten' Bedingungen zustande gekommenen Werten, die das politische System als Grundlage seines Handelns anerkennt, und den tatsächlichen Leistungen des ökonomischen Systems offensichtliche Diskrepanzen auftreten: In Zeiten wirtschaftlicher Krisen, wo der im legitimatorischen System produzierte kollektive Wert des Vertrauens in die Selbststeuerungsfähigkeit des ökonomischen Systems durch die tatsächlichen Verhältnisse widerlegt wird [217].

Daß 'Vermachtung' des legitimatorischen Systems nicht allein auf Kolo

nisierung durch das ökonomische System, sondern auch auf binnensystemare Ursachen zurückzuführen ist, hat die Parteien- und Verbandsforschung klar zutage gefördert [218]. Wir sprechen von Oligarchisierung [219] der Träger des legitimatorischen Systems. Entsprechend hat Demokratisierung des politischen Systems auch eine Entoligarchisierung des legitimatorischen Systems zur Bedingung. Auch einem verfassungsrechtlichen und gesetzgeberisch zu konkretisierenden Demokratisierungsgebot für politische Parteien [220] kommt ein nicht unwesentlicher Stellenwert für Demokratisierungsstrategien des politischen Systems zu.

Solche Dekolonisierung und Entoligarchisierung des insgesamt bezüglich politischer Partizipation zu stärkenden legitimatorischen Systems durch eine Fülle staatlicher Maßnahmen werden wir in dieser Arbeit nicht weiterverfolgen. Es ging ausschließlich darum, ihren Stellenwert für eine Demokratisierung politischer Systeme aufzuzeigen.

### 2.5.3. Umverteilung der Partizipationsrechte je Verfahrensstufe nach Maßgabe des Gleichheitsgrundsatzes und der Priorität der Willensträger

#### 2.5.3.1. Zum inhaltlichen Aspekt des Gleichheitssatzes

Das Gefälle zwischen normativem Anspruch des Demokratieprinzips und politischer Praxis akzentuiert sich vorab bei sozial- und wirtschaftsgestaltender und leistungserbringender Staatstätigkeit [221], worunter auch die Raumplanung fällt [222]. Die Durchsetzung inhaltlicher Gleichheit bei der Zuteilung staatlicher Leistungen ist auf der hier gewählten Ebene mittlerer Abstraktion [223] kein selbständiger Punkt eines Demokratisierungsprogrammes. Gleichheit in der Zuteilung solcher Leistungen kann zwar schon auf Verfassungsstufe statuiert werden. Über deren konkrete Ausgestaltung und über notwendige Differenzierungen entscheidet indessen ein auf Verfassungsstufe wohl kaum antizipierbarer Planungs- und Verteilungsprozeß. Für dessen Ergebnis

bedeutsam ist neben möglicherweise rechtsverbindlich angeordneten Eckwerten vorab, wessen Interessen in welchen Verfahrensstufen mit welchem Gewicht Berücksichtigung fanden. Auch eine Ausrichtung einer Entscheidung am juristischen Standardsatz, wonach Gleiches nach Maßgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Maßgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln sei [224], kommt an diesem Umstand nicht vorbei, vermag ihn bestenfalls in positivistischer Manie zu verschleiern.

Egalisierung der Teilhabemöglichkeiten an sozialstaatlichen Leistungen - ein dem Demokratieprinzip sicherlich inhärentes Postulat - muß daher im Rahmen dieses Programms als Funktion des Verfahrensrechts abgebildet werden. Die enge Beziehung von Verfahrensrecht und danach zustande gekommenen Inhalten [225] macht die Umverteilung von Partizipationsrechten je Verfahrensstufe im Sinne der folgenden Ausführungen zur strategischen Konstanten und die Egalisierung sozialstaatlicher Leistungszuteilung zu einer ihrer Variablen [226].

### 2.5.3.2. Veränderung der formalen Differenzierung politischer Systeme

Umverteilung von Partizipationsrechten je Verfahrensstufe setzt voraus, daß zunächst eine politikbereich- und aufgabenkonforme formale Differenzierung eines politischen Systems festgelegt wird. Anhand einer sorgfältigen Analyse der bevorstehenden Entscheidungsabläufe sind verschiedene, voneinander abhebbare Entscheidungsstufen zu ermitteln, die sich nacheinander auf einem Kontinuum irreversibler Einengung der stufenadäquaten Handlungsspielräume bei fortschreitendem Entscheidungsprozeß ansiedeln lassen.

Die Festsetzung solcher materienadäquater Verfahrensstufen bewirkt, daß der einmal getroffene Stufenentscheid gegenüber nachträglichen Partizipationsbestrebungen resistent bleibt, sofern er keine übergeordneten Entscheidungen oder Rechtsgrundsätze verletzt. Formale Differenzierung

bezweckt die Sicherung einer relativen Autonomie des politischen gegenüber legitimatorischem und ökonomischem System gleichermaßen (Autonomie durch rechtsstaatliche Verfahren) [227]. Sämtliche staatliche Instanzen können und müssen sich solange auf die Gültigkeit einer Entscheidung berufen, als diese nicht durch ein förmliches Verfahren abgeändert worden ist (Gebot des Formenparallelismus) [228]. Gerade im Zusammenhang mit der Demokratisierungsdiskussion ist darauf zu bestehen, daß dies auch dann gilt, wenn ein Mehrheitskonsens unter den Mitwirkungsberechtigten an sich feststehen würde. Ein Verfahrenskurzschluß - man ändert anläßlich einer Baubewilligungserteilung gleich noch den Nutzungsplan [229] - birgt die Gefahr inhaltlicher 'Kurzschlüsse' bei der Problembearbeitung und bewirkt außerdem regelmäßig eine Verletzung der Partizipationsrechte der am eigentlich anzuwendenden Verfahren mitwirkungsberechtigten Gruppen. Politische Universalversammlungen [230] kann es nicht geben. So berechtigt die schon von KELSEN [231] angebrachte Kritik an der bürgerlichen Konzeption der Gewaltenteilungslehre bei MONTESQUIEU als einer herrschaftsstabilisierenden und letztlich gegen die Demokratie gewendeten Theorie [232] ist, so fragwürdig sind vor diesem Grundsatz jene im Anschluß an MARXens Besprechung der Pariser Kommune [233] von Vertretern des Rätemodells [234] vorgetragene Alternativkonzepte.

Jeder Durchbruch einer gegebenen formalen Differenzierung stellt neben dieser Verletzung von Partizipationsrechten auch eine Rechtsverletzung dar. Mehr noch: Jede von einer Behörde begangene Rechtsverletzung läßt sich - projiziert auf die Ebene der formalen Differenzierung - als Verfahrenskurzschluß abbilden: Rechtsverletzungen bestehen darin, daß eine behördliche Entscheidung entweder in Widerspruch zu besonderen, einschlägigen übergeordneten Gesetzesbestimmungen steht, oder aber zentrale, für das Verhalten sämtlicher Instanzen eines politischen Systems bestimmende inhaltliche oder verfahrensmäßige Handlungsanweisungen [235] verletzt. In beiden Fällen arrogiert die rechtsverletzende Behörde die ihr nichtzustehende Befugnis zur Änderung von an anderer Stelle unter Anwendung jener Verfahrensbestim-

mungen zu ändernder Entscheidungen. Mit ihrer rechtswidrigen Entscheidung überschreitet sie den ihr zustehenden Handlungsspielraum und setzt sich als Verfassungsgeber [236] bzw. als formellen [237] bzw. als materiellen Gesetzgeber [238] ein.

Unsere Stimmrechts- und Gewaltenteilungsbeschwerde zeigen diese allgemeine Gesetzmäßigkeit recht eindrücklich: Als Verletzung des verfassungsmäßig geschützten Stimmrechts kann nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung auch eine Verletzung der staatlichen Zuständigkeitsordnung gerügt werden, wenn dadurch die gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensstufe der Volksabstimmung ausgeschaltet wird [239]. In den meisten Fällen gilt das Interesse des Beschwerdeführers indessen nicht dieser Verletzung seines Stimmrechts, sondern dem auf diese Weise zustande gekommenen, ihm widerstrebenden Inhalt einer gesetzlichen Bestimmung. Mit der Berufung auf die in langjähriger Praxis als verfassungsmäßiges Recht anerkannten Gewaltenteilung [240] kann ein Durchbruch der formalen Differenzierung überdies auch in jenen Fällen gerügt werden, in denen nur eine mittelbare Verletzung des Stimmrechts (im Verhältnis Exekutive/Legislative) vorliegt [241].

Dasselbe gilt grundsätzlich auch für unzulässige Vorwegnahme dezentraler Entscheidungen durch Behörden des Zentralsystems in föderalistischen Staatswesen. Zwar beschließt der zentrale Gesetzgeber oftmals zu Recht neben materiellrechtlichen auch formellrechtliche Regeln, die Hinweise über die Ausgestaltung der formalen Differenzierung jener politischen Teil- oder Subsysteme [242] beinhalten, die zur Weiterführung des von ihm initiierten politischen Prozesses zuständig sind. Wegen der Bedeutung von Anlage und konkreter Ausgestaltung solcher 'Nachfolge-' oder Vollzugsverfahren für eine gleichmäßige Verwirklichung zentral angestrebter Inhalte ist eine Koppelung von Inhalts- und Verfahrensentscheid an gleicher und zentraler Stelle vielfach sogar wünschenswert. Wo der Verfahrensentscheid indessen allgemeine Strukturmerkmale des politischen Gesamtsystems verletzt, die auf höherer Stufe - etwa verfassungsmäßig - festgeschrieben sind und damit nicht zur Disposition

des Gesetzgebers stehen, liegt ein Widerspruch zwischen der besonderen, materienspezifischen und der allgemeinen formalen Differenzierung vor. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem eigentlichen Vollzugsdirigismus [243]. Diesem läßt sich wegen fehlender Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene (BV 113 III) im Verhältnis Bund/Kanton mit rechtlichen Mitteln nicht begegnen, wenn bundesrechtliche Eingriffe in die Organisationszuständigkeit der Kantone von der Bundesversammlung beschlossen werden.

Umverteilung von Partizipationsrechten ist nur sinnvoll, wenn Gewähr für die Einhaltung der festgelegten formalen Differenzierung besteht. Oder: Demokratisierung ohne Berücksichtigung das rechtsstaatlichen Gebots einer klaren Kompetenzordnung und einer klaren Über- und Unterordnung von Entscheidungszuständigkeiten ist nicht möglich. Bevor an die Umverteilung von Partizipationsrechten je Verfahrensstufe geschritten werden kann, ist das gegenseitige Verhältnis der je Verfahrensstufe vorgesehenen Partizipationstypen festzulegen. In einem Zeitalter, in dem sich Delegationsnormen in der Bundesgesetzgebung aus Gründen notwendiger inhaltlicher Flexibilität für nachgelagerte Verordnungs- und/oder Verfügungsverfahren [244], wegen Informationslücken oder wegen einer Angewiesenheit auf konsensuale, vertragsähnliche Rechtssetzungsformen [245] häufen, und die Position des Parlaments durch vor- und nachparlamentarisches Bargaining der Verwaltung mit Entscheidungsträgern des ökonomischen Systems ernsthaft angeschlagen ist [246], darf man den normativen Anspruch der Volkssouveränität von der tatsächlichen Steuerung politischer Prozesse durch die demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften nicht unter Beizug von realistischen Demokratiekonzepten herabsetzen [247]. Vielmehr soll diesem Umstand "auf der Ebene der utopischen Demokratie-Theorie" (SCHEFOLD) [248] begegnet werden.

2.5.5.3. Veränderung der materialen Differenzierung

Die formale Differenzierung politischer Systeme ist danach im Interesse ihrer tatsächlichen Steuerbarkeit durch Volk und Parlament derart auszugestalten, daß einer Öffnung von Einfallstoren zu vor- und nachparlamentarischen Verfahren durch die Verwaltung in eigener Regie ein Riegel vorgeschoben wird. Der formelle Gesetzgeber muß das Monopol der Ent-

scheidung über die materiale Differenzierung des politischen Systems wie dererlangen. Das verlangt eine gesetzgeberische Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens [249] und eine Ergänzung der inhaltlichen durch eine verfahrensrechtliche Delegationsgesetzgebung. Der formelle Gesetzgeber soll bei allen bedeutsamen Delegationsentscheidungen festlegen, in welcher Weise die Verwaltung welche Partizipienten bei welchen noch durchzuführenden Verfahrensstufen beizuziehen hat und welche Interessen demgegenüber in den Hintergrund zu treten haben [250]. Auf diese Weise wird die Gefahr gebannt, daß an nachgeordneten Konkretisierungsverfahren einseitig ausgewählte Gruppen partizipieren und Verwaltungsentscheidungen mitbewirken, die dem Sinn eines formellen Gesetzes widersprechen, jedenfalls aber inhaltlich wenig beeinflußbar sein dürften.

Vor- und nachparlamentarische Mitwirkungsrechte erfahren damit eine transparente Institutionalisierung. Sie werden explizit zur Disposition der Hauptsteuerungsinstanzen politischer Systeme gestellt. Gerade in Planungbereichen kann damit die zur Fiktion gewordene Vorstellung vom wertfreien Vollzug [251] aufgegeben werden. Zugleich treten die von der Öffentlichkeit durch Plangeheimnis abgeschirmten "Zugänge zum 'Machthaber'" (SCHMIDT) [252] ans Tageslicht. Die Regierung ihrerseits kann mit solcher Verfahrenstransparenz "partikularen Interessen oder illusionären Vorstellungen" entgegenwirken [253] und das durch angebliche oder tatsächliche 'Geheimniskrämerei' angeschlagene Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Organe wiedergewinnen.

Mit ihrer Institutionalisierung werden solche Mitwirkungsrechte im politischen Raum vollumfänglich thematisiert und damit können sie erst unter den verschiedenen je Entscheidungsstufe in Frage kommenden Partizipienten umverteilt werden.

Umverteilung der Partizipationsrechte zugunsten der potentiellen Konsensverweigerer bedeutet nicht einfach die Rehabilitierung direkter oder indirekter Mitwirkung des Volkes an der formellen Gesetzgebung. Mit einer

Erweiterung von - inhaltlich ebenfalls präziser wertenden [254] - Delegationsnormen durch explizite Verfahrensentscheidungen für vor- und nachparlamentarische politische Prozesse allein ist es nicht getan. Umverteilung der Partizipationsrechte im Sinne unseres Demokratisierungsbegriffes stellt an ihre Institutionalisierung nun auch eine inhaltliche Anforderung: daß sich die potentiellen Konsensverweigerer überall dort, wo sich Auslagerungen bedeutsamer Entscheidungen aus der Ebene der formellen Gesetzgebung als notwendig erweisen [255], zum prioritären Partizipientenkreis machen. Sie müssen sich selbst zum Ergreifen aktiver Partizipationsmittel legitimieren, um die politische Partizipation des ökonomischen Systems auf das systemnotwendige Minimum reaktiver Handlungsmöglichkeiten zu beschränken. Die Mehrheit der jeweiligen Partizipienten ist aus der Trägerschaft des legitimatorischen Systems auszuwählen. Dabei sollen neben einer hypothetisch angenommenen, allgemeinen Öffentlichkeit auch je Politikbereich besondere Öffentlichkeiten repräsentierende Organisationen [256] herangezogen werden. Das Gebot der Chancengleichheit legt nahe, auch schwach organisierte Interessengruppen beizuziehen. Politische Partizipation seitens Vertreter des ökonomischen Systems wird damit zu dem, was sie im normativen Selbstverständnis sein sollte: zur Möglichkeit, potentielle Restriktionen politischen Handelns frühzeitig zu erkennen. Solche Beteiligung bezweckt die Beschaffung von Informationen über "die Handlungsabsichten autonomer Handlungsträger" (MAYNTZ) [257].

### 2.5.4. Die Ausbildung betroffenheitsdifferenzierender politischer Subsysteme (vertikale Differenzierung) [258]

"Demokratisierung der Verwaltung ... heißt ... vor allem Stärkung und Ausdehnung der Selbstverwaltung von oben nach unten." So zu lesen bereits bei PREUSS 1918 [259]. Auch die historisch untermauerte Definition von BÄUMLIN [260] und jene von NASCHOLD [261] betonen die Bedeutung von Subsystembildungen für Demokratisierungsstrategien. Was ist davon zu halten? Nach welchen Kriterien sind solche kleinere Einheiten zu umschreiben und ist ihre Ausbildung in jedem Falle angezeigt?

2.5.4.1. Demokratisierung politischer Systeme bedeutet nach der oben versuchten Definition, daß der Partizipation der gleichmäßig betroffenen Priorität zukommen soll. Diese Formel legt eine eingehendere Betrachtung des wechselseitigen Verhältnisses von politischem System, von diesem getroffenen Maßnahmen und gleichmäßiger Betroffenheit nahe. Welch Gesetzmäßigkeit beherrscht diese Trias in demokratischen Gemeinwesen?

Zur Beantwortung dieser Frage können wir zurückgreifen auf eine herkömmliche Formel zur Umschreibung eines Hauptcharakteristikums des demokratischen Prinzips: Sie besagt, daß bei der Bewältigung derjenigen Probleme, die einen bestimmten Personenkreis gleichermaßen betreffen, alle diese Personen auch gleichermaßen mitwirken sollen [262]. Oder - genetisch -: Ein Personenkreis stellt fest, daß ihn ein gemeinsames Problem verbindet. Es besteht die Meinung, das Problem lasse sich nur durch allgemeinverbindliche Entscheidung lösen und jedermann sollte dann gleichmäßig mitwirken. Nun wird ein diesen Personenkreis überspannendes System errichtet, das geeignet ist, nach einem bestimmten Verfahren verbindliche Entscheidungen über die zu treffenden Maßnahmen zu fällen. Es entsteht ein politisches System [263].

Diese romantisch-genossenschaftlich anmutende Betrachtungsweise kann im Zeitalter zunehmender Demokratisierungs-, Autonomisierungs- und Dezentralisierungsbestrebungen [264] aktualisiert werden:

Politische Systeme sind keine dem politischen Prozeß vorgegebene Gebilde, sondern Zweckinstitute zur Bewältigung spezifischer Probleme. Sie entstehen grundsätzlich je Problemstellung neu [265]. Nicht die Systeme, sondern die bestimmte Personenkreise gleichermaßen betreffenden Problemstellungen und die Notwendigkeit, sie mit Entscheidungen allgemeinverbindlicher Qualität zu lösen, sind die Konstanten politischen Handelns. Eigentliche Variablen in diesem Grundmuster sind die je geeigneten politischen Systeme.

Diese Überlegung wird heutzutage zwar wenig ausrichten, wo ein fakti-

scher Numerus clausus politischer Subsysteme (Bund, Kanton, Gemeinde) und eine weitgehend darauf ausgerichtete Zuordnungspraxis bestimmter Maßnahmen zu - vorgegebenen - Systemen [266] herrscht. Für die reale politische Szene ist gerade charakteristisch, daß in der Trias politisches System, Betroffenheit, Maßnahme, die erstere als Konstante auftritt. Als Variable zur Disposition steht dann - logischerweise - die Betroffenheit. Genau darin aber liegt der Grund dafür, daß Autonomisierungs- und Dezentralisierungsbewegungen der Diskussion um das 'richtige' politische System neue Impulse verleihen.

Im Gefolge zunehmender Interdependenz und Integration richtete sich das Interesse in den fünfziger und beginnenden sechziger Jahren vornehmlich auf die Bildung umfassenderer, großräumigerer oder multifunktionalerer Systemeinheiten. (Abwertung der Gemeinde zugunsten von Regionen, internationale Integrationsbestrebungen). Das Interesse für kleinere und übersichtlichere Subsystembildungen ist wohl erst in jüngster Zeit wieder aufgekommen, nachdem eine Parallelität zwischen der funktionellen Abwertung vorbestandener Kleinsysteme und einer Entpolitisierung, einem Absinken der Bereitschaft des Bürgers zu aktiver Partizipation festgestellt werden mußte. Gerade im Bereich der Raumplanung, aber auch im Bildungs- und Forschungsbereich [267] wird diese, einer technokratischen, unübersichtlichen und zeitweise unnötig fremdbestimmenden Steuerungspolitik durch Großsysteme entgegengesetzte Tendenz immer deutlicher. Betroffenheit als solche kann zwar zur Disposition stehen; die Interdependenz unserer hochkomplexen gesellschaftlichen Wirklichkeit bewirkt, daß jede politische Maßnahme eine ganze Menge von Betroffenheiten auslöst, unter denen jeweils die für politische Partizipation relevanten auszuwählen sind.

Als normative Grundlage demokratischer Gemeinwesen kann demgegenüber gleichmäßige Betroffenheit nicht zur Disposition stehen. Nur angeblich gleichmäßige Betroffenheit kann zur politisch nicht mehr akzeptierten Fiktion [268] werden, die bei den einen Apathie, bei den andern Resignation [269] oder aktive Autonomisierungstendenzen fördert:

Ist es beispielsweise richtig, wenn ich als Einwohner von Bern-Ost bei der Wahl von Kindergartenlehrern für Bern-West indirekt [270] mitwirken kann, als Vater eines Kindes umgekehrt aber in meinem Quartier genau gleichviel zu sagen habe, wie der 'Bümplizer' [271]? - Ist es richtig, daß ich zum Bümplizer Zonenplan - als Stimmbürger - gleichviel zu sagen habe wie jene, deren unmittelbar räumlich mitbestimmten Lebensverhältnisse nachhaltig mitgeprägt werden, obschon ich Bümpliz nicht einmal kenne [272]? Ist es richtig, wenn ich als Stadtberner - indirekt - in genau gleicher Weise mitbestimme über das Geschick der Einwohner im Haslital oder im Jura wie diese Einwohner selbst, sofern nicht Fragen zur Debatte stehen, die in den Bereich gemeindeautonomer Bestimmung fallen [273]?

Das Ergebnis : 'Apathie und politischen Abstinenz bei den ' 'Nichtbümplizern', den 'Nichthaslitalern' oder bei den Nichtjurassiern', Resignation, 'die - machen - sowieso - was - sie - wollen'-Stimmung oder aktive Autonomisierungsbestrebungen bei den ungleich stärker Betroffenen.

2.5.4.2. Für die demokratietheoretische Bewältigung dieses vertikalen Strukturproblems von politischen Systemen können auf der gewählten Ebene dieses Demokratisierungsprogramms nur einige methodische Hinweise angeführt werden. Im einzelnen werden die Antworten je Sachbereich unterschiedlich ausfallen:

In dem mannigfachen Gewebe unterschiedlicher Betroffenheiten sind bei der Bildung von Subsystemen anhand von Analysen der von beabsichtigten Maßnahmen erwarteten sozialen Wirkungsfelder Kategorien unterscheidbarer Betroffenheiten festzuhalten. Zeigt die Wirkungsfeldanalyse an, daß die festgestellten Betroffenheitskategorien von einem gemeinsamen und einheitlichen Steuerungszentrum [274] ausgelöst werden sollen, liegt gleichmäßige Betroffenheit vor. Bei verschiedenen Steuerungszentren liegt demgegenüber Ungleichheit vor. Gleichheitliche Output-Betroffenheit als Voraussetzung zur gleichheitlichen Partizipation an der Inputformulierung und -verarbeitung läßt sich mithin weder idealistisch-ab-

strakt (qua allgemeiner Gleichheit aller Individuen im Sinne des liberalen Gesetzesbegriffes) noch situationell-konkret (im Sinne einer tatsächlich eintretenden Veränderung der konkreten Lebenssituation einer Person im unmittelbaren Gefolge einer Maßnahme eines politischen Systems zurückführbar ist), sondern nur funktionell zum Zweck der Maßnahme bestimmen. Gleichmäßig von einer Maßnahme eines politischen Systems betroffen sind alle Personen, die am interdependenten sozialen Wirkungsfeld partizipieren, welches diese Maßnahme zu gestalten bezweckt.

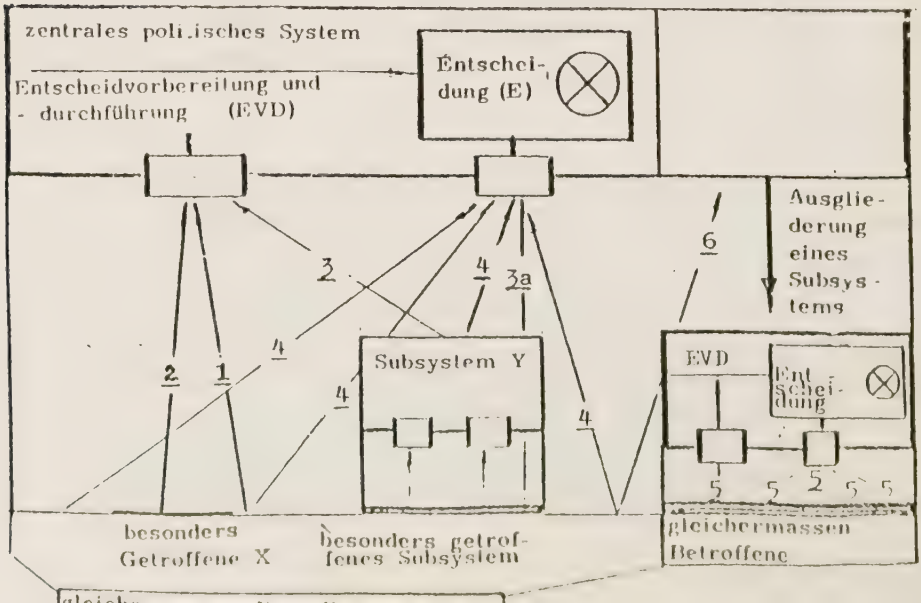
Ist die (konstante) Bias Maßnahme und gleichmäßige Maßnahmebetroffenheit einmal durch das (variable) Tertium politisches Subsystem 'überdacht', so lassen sich zwar aufgrund der besonderen Verhältnisse bei der Entscheidvorbereitung und -durchführung, nicht aber bei der eigentlichen Entscheidung selbst Differenzierungen bezüglich Mitbestimmungsrechten der Organisationsmitglieder rechtfertigen. Solche besonderen Verhältnisse liegen nun beispielsweise bei der partiellen raumpolitischen Betroffenheit besonderer Art durch echt-generell-konkrete kantonale Planungsentscheidungen [275] vor. Sie zeigt, daß es trügerisch sein kann, Gleichmäßigkeit oder Ungleichmäßigkeit von Betroffenheit allein vom äußeren Schein abzuleiten. Eine Maßnahme kann eine bestimmbare Personengruppe ungleich härter treffen als die übrigen, ebenfalls dem verfügenden politischen System angehörenden Personen, obgleich beide Gruppen davon gleichermaßen betroffen sind: Getroffenheit [276] und Betroffenheit müssen nicht dasselbe sein.

Wären vom Standortentscheid für eine kantonal bedeutsame höhere Schule nur die Getroffenen, die jetzigen Nutzer der Parzelle, allenfalls die Einwohner der Standortgemeinde oder Lehrer- und Elternschaft - gleichermaßen, die übrigen Kantonseinwohner demgegenüber ungleich weniger betroffen, so wäre nicht einzusehen, weshalb der Standortentscheid nicht der Standortgemeinde selbst zustände. Er ist aber ex se ein zentralerer Entscheid, der im Gefolge einer alle Kantonseinwohner gleichermaßen betreffenden Entscheidung über das Bildungsangebot im ganzen Gebiet zu treffen ist. Gleichwohl ist es möglich, im Rahmen des

kantonalen Verfahrens die Belange der Standortgemeinde oder der derzeitigen Nutzer der Standortparzelle organisationsrechtlich besonders zu berücksichtigen.

Anders zu beurteilen ist der umgekehrte Fall, in dem eine funktional weitgehend dezentral zu lösende Problemstellung vorliegt. Sie betrifft gleichmäßig nur einen bestimmbaren, kleineren Personenkreis [277]. Ihr Wirkungsfeld läßt sich deutlich abgrenzen, keine ihrer möglichen Lösungen bewirkt eine Beeinträchtigung zentraler, weil alle Mitglieder im übergeordneten System gleichermaßen betreffender Entscheidungen. In diesen Fällen gebietet die Formel von der Priorität politischer Partizipation der gleichermaßen Betroffenen die Anerkennung bestehender oder die Ausbildung neuer, relativ autonomer politischer Subsysteme territorialer [278] oder funktionaler [279] Art als Selbstverwaltungskörperschaften [280]. Demokratisierung verlangt umgekehrt aber auch den Abbau solcher relativen Autonomie, wo ein Fall der erstgenannten Gruppe vorliegt [281].

2.5.4.3. Das bisher zur vertikalen Struktur politischer Systeme Ausgeführte kann mit folgender Skizze veranschaulicht werden:



1 Gewöhnliche Partizipation irgendwelcher Mitglieder des zentralen politischen Systems an der Entscheidvorbereitung und/oder -durchführung. (Mitsprache).
Beispiel: Bürgerschaftliche Mitwirkung im Rahmen einer von den Parteien beschickten Kommission zur Erarbeitung eines kantonalen Gesamtrichtplans zuhanden der Kantonsbehörden.

2 Intensivere Partizipation vom zentralen Entscheid besonders getroffener Einzelner an der Entscheidvorbereitung und/oder -durchführung (Mitsprache von X).
Beispiel: Anhörung einer Einwohnergruppe durch die kantonale Verwaltung, die in Ausführung des kantonalen GRP in deren unmittelbaren Umgebung die Errichtung einer kantonalen Erholungszone (echt-generell-konkrete kantonale Planungsentscheidung) in Aussicht nimmt.

3 Intensivere Partizipation eines politischen Subsystems (Y), dessen Wirkungsbereich durch die zentrale Entscheidung besonders in Mitleidenschaft gezogen werden soll, an der Entscheidvorbereitung und/oder -durchführung (Mitsprache von Y durch Subsystempartizipation oder subsystemare Partizipation)

Partizipation im Sinne von 2 und 3 kann verfahrensrechtlich folgendermaßen ausgestaltet werden (die Reihenfolge entspricht einer zunehmenden Intensität der Partizipationsrechte von X und Y):

- Qualifizierte, gesetzlich in bestimmter Weise geregelte Anhörung der Vertreter von X oder Y. Das kann über eine Mitarbeit in Kommissionen, über Hearings, über Vernehmlassungsverfahren und dgl. erfolgen. Ein Tätigwerden zentraler Instanzen ohne vorgängige Anhörung ist ausgeschlossen [282].

- Antragsrecht von X oder Y an die entscheidenden Instanzen, die nur nach Vorliegen entsprechender Anträge tätig werden dürfen (Antragsmonopol für X und Y). Den Zentralinstanzen steht eine inhaltliche

Abänderung der Anträge frei. Wo solche Modifikationen vorgenommen werden, kann eine Begründungspflicht vorgesehen werden.

So kann es im Hochschulverwaltungsrecht etwa vorkommen, daß der Regierungsrat - (Repräsentant des zentralen politischen Systems) vom Berufungsantrag einer Fakultät als eines Organs einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft [283] (Repräsentantin von X) abweichen kann und selbst einen dritten, von der Fakultät nicht beantragten Wissenschafter berufen kann. Er kann dabei zu einer Begründung seiner abweichenden Entscheidung verpflichtet sein [284].

- Antragsrecht von X und Y (gleich wie oben), wobei aber eine inhaltliche Abänderung der eingegangenen Anträge durch die entscheidenden Instanzen ausgeschlossen ist, ihnen mithin nur Zustimmung oder Ablehnung offensteht. - Im Berufungsbeispiel hieße dies, daß der Regierungsrat nur berufen kann, wen die Fakultät zur Berufung vorgeschlagen hat [285]. Ähnliche Situationen ergeben sich in anderen Bereichen des Bildungsverwaltungsrechts [286], in Bereichen des Rechts relativ autonomer, staatlicher Betriebe, im Kirchenrecht [287] oder im Gemeinderecht [288].

- Umstößliche Vetopositionen von X und Y: Wo infolge zentraler Entscheidungen besonders intensive Beeinträchtigungen für Personenkreise oder Subsysteme auftreten, können die berechtigten Interessen solcher Gruppen unter Umständen dadurch geschützt sein, daß die Entscheidung des Zentralsystems in einer ersten Phase unmittelbar von deren Zustimmung abhängig gemacht wird. X und Y haben die organisationsrechtlich verankerte Möglichkeit, ihr Veto gegen die zentrale Entscheidung einzulegen und dadurch ein Rückkommen auf die Sache im Zentralsystem zu bewirken [289]. Weil dem Zentralsystem rechtlich die beeinträchtigende Entscheidung zusteht, handelt es sich bei diesem Schutz nicht um Rechtsschutz [290].

3a Unumstößliche Vetoposition von X und Y: Hier handelt es sich nicht

Rechtsschutzpositionen, sondern wie in den vorangegangenen Fällen um die Möglichkeit der Verhinderung von rechtlich an sich möglichen Beeinträchtigungen. Solche unumstößliche Vetopositionen bestehen darin, daß das Zentralsystem in Erfüllung einer seiner Aufgaben nur mit Zustimmung eines Subsystems tätig werden darf. Es handelt sich ebenfalls um eine Form der Mitwirkung von Subsystemen im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses im Zentralsystem. Jegliche derartige Konzeption ist systemwidrig [291]. Sie widerspricht der hier vertretenen Demokratisierungsformel und führt zum demokratietheoretischen Illogismus der Entstehung zentraler, über den Weg der Addition subsystemarer Entscheidungen [292]. Am Beispiel der Raumplanung wurde das bereits eingehend erläutert [293]. Gleichwohl finden sich in der politischen Realität solche unumstößlichen subsystemaren Vetopositionen: Ihre Haupterscheinungsform in föderalistischen politischen Systemen ist das Ständemehr: Dieses gibt den Kantonen in ihrer Gesamtheit die Möglichkeit, Entscheidungen auf Bundesebene, die von der Mehrheit der gleichermaßen Betroffenen getragen werden (Volksmehr), zu Fall zu bringen, sofern sie in ihrer Eigenschaft als Subsysteme eine Mehrheit gegen eine Verfassungsvorlage zu formieren in der Lage sind [294]. Der gleiche Mechanismus gilt für Entscheidungen der Bundesversammlung, wo der Ständekammer - in allen Belangen parlamentarischer Zuständigkeit - eine ähnliche Vetoposition gegenüber der Volkskammer zukommt. Das Ergreifen des fakultativen Referendums kann diese letztere indessen umstoßen, weil dann - interessanterweise - der Sprung ins System der vollumfänglichen Volkssouveränität stattfindet: Bei solchen Referenden entscheidet ausschließlich das Volksmehr, obwohl die Kantone im Gesetzgebungsprozeß zum Schutze 'ihrer' [295] Belange über die Ständevertreter mitbestimmend mitgewirkt haben und obwohl selbst das Ergreifen eines Referendums auch einer qualifizierten Minderheit von Kantonen (8) offensteht (BV 89 II).

Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht darum gehen, über Pro und Contra von Ständemehr und Ständerat zu diskutieren [296]. Sicher

gibt es auch Gründe dafür, zwar nicht einem einzigen, wohl aber einer Mehrheit von Subsystemen eine solche Sperrwirkung gegenüber vollumfänglich volkssouveränen Entscheidungen zuzuerkennen [297]. Darauf ist hier nicht einzugehen. Der Exkurs will lediglich exemplifizierend aufzeigen, daß sich das Ständemehr im Rahmen unserer Systematik als unumstößliche subsystemare Vetoposition abbilden läßt, und daß es mit dem hier vertretenen Demokratisierungsprogramm ebenso unvereinbar ist wie ein Unterlassen von Nichtausgliedern von Subsystembildungen, wo dies nach der Formel von der gleichmäßigen Betroffenheit als angezeigt erscheint (unten 5).

4 Gewöhnliche Partizipation aller Mitglieder des zentralen, politischen Systems an der Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip (Mitbestimmung). Jedem Systemmitglied kommt kraft gleicher Konsensfähigkeit normativ die gleiche Entscheidrelevanz zu.
Beispiel: Die Teilnahme an einer Volksabstimmung über einen Gesamtrichtplan im kantonalen oder regionalen Rahmen.

5 Partizipation an politischen Prozessen im relativ autonomen, politischen Subsystem: Wo politische Probleme zu bewältigen sind, die eindeutig nur einen territorial oder funktional bestimmbaren Teil der Mitglieder von Großsystemen gleichermaßen betreffen, beim Rest mithin ungleich schwächere oder keine Betroffenheiten auftreten, muß nach unserer Demokratisierungsformel die Ausgliederung eines relativ autonomen, d. h. für ebendiese Entscheidungen ausschließlich zuständigen politischen Subsystems verlangt werden. Sein Handlungsspielraum wird vom zentralen System nach dem Kriterium der gleichmäßigen Betroffenheit zu umschreiben sein. Die Ausgliederung selbst bringt ein neues Strukturelement in das Gesamtsystem ein, weshalb bei der Bildung neuer oder bei der Abschaffung vorbestandener Subsysteme auch die Zustimmung der zuständigen Organe des übergeordneten Systems erforderlich ist. Einseitige 'Autonomieproklamationen' wären rechtlich systemwidrig [298].

Das neue Subsystem - sei das nun eine Schulgemeinde [299], ein Stadt-

teil [300], eine Region [301], eine Kirchgemeinde [302], eine politische Gemeinde [303], ein Kanton [304] oder eine Hochschule [305] - genießt im Rahmen dieser Spielräume Autonomie. Diese in möglichst umfassender Weise zu garantieren, ist nicht zuletzt Aufgabe eines Autonomierechtsschutzsystems. Im Zusammenhang mit Demokratisierungsbemühungen ist daher ernsthaft zu erwägen, den verfassungsmäßigen Autonomierechtsschutz, wie er den Gemeinden bereits seit längerer Zeit zuerkannt wird, auch auf Regionen [306], Stadtteile [307] oder Hochschulen anzuwenden, sofern sie als öffentlichrechtliche Körperschaften verfaßt sind. Das von der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung für eine derartige Analogie verlangte Kriterium der Vergleichbarkeit solcher Einheiten in "Funktion" und "politische(r) Bedeutung" (BGE 99 Ia 758) dürfte in machen Fällen erfüllt sein. Eine radikale Ablehnung jeglicher Ausdehnung des verfassungsrechtlichen Autonomierechtsschutzes über die Gemeinden hinaus wäre gerade heute verhängnisvoll. Wird doch die Bedeutung problemgerechter politischer Subsysteme für die Verbesserung der landesweit als zu gering beklagten Bürgerbeteiligung gerade erst wiederentdeckt. Trotz der Ablehnung eines Autonomierechtsschutzanspruchs im angeführten Einzelfall (BGE 99 Ia 754: Studentenschaft der Universität Bern) erscheint die bundesgerichtliche Rechtsprechung diesbezüglich verheißungsvoll.

Im Falle solcher Subsystembildungen findet mitbestimmende Partizipation von Nichtmitgliedern (6) in direkter oder indirekter Weise nicht mehr statt. Unter Umständen möglich sind allenfalls institutionalisierte Mitspracherechte für Außenstehende [308].

## 2.6. EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN: ASPEKTE ZUR DEMOKRATISIERUNG DER RAUMPLANUNG: PROBLEME UND POSTULATE FÜR DIE EBENEN DES BUNDES UND DER KANTONE [309]

2.6.1. Die in dieser Arbeit für Demokratisierungsstrategien als wesentlich erachtete, analytische Unterscheidung von Konsens- und Leistungsverweigerer ließ sich im Bereich der kommunalen Raumplanung mit der Unterscheidung in raumpolitisch und andersartig Betroffene recht anschaulich und praktikabel bewerkstelligen und verdeutlichen.

Der Umstand, daß raumpolitische Betroffenheit am Wohnsitz einer Person anknüpft, wie das auch beim Stimmrecht und bei den meisten andern Mitteln raumpolitischer Partizipation der Fall ist, führt dazu, daß in der Regel gleichmäßige raumpolitische Betroffenheit und gleichmäßige, für die entsprechende Entscheidung relevante Konsensfähigkeit zusammenfallen. Das fordert auch das Demokratisierungsprogramm. Andersartige Betroffenheit tritt demgegenüber bei den oben exemplarisch für Leistungsverweigerungspositionen näher umschriebenen potentiellen Nutzungsverweigerern ein.

Demokratisierung des raumpolitischen Systems unter den gegenwärtigen bodenpolitischen Verhältnissen bedeutet, daß die politische Partizipation kraft gleichheitlich unter gleichermaßen Betroffene gestreuter Konsensfähigkeit gegenüber derjenigen der potentiellen Nutzungsverweigerer in allen Planungsstufen innerhalb einunddesselben Systems und in allen raumpolitischen Subsystemen insgesamt - soweit realistischerweise möglich - gestärkt wird.

Für die Darstellung des allgemeinen Grundsatzes von der doppelten Legitimierungsbedürftigkeit unserer politischen Systeme durch legitimatorisches und ökonomisches System habe ich oben bewußt die kommunale Szene herangezogen. Dies nicht nur deshalb, weil dieser ein Hauptinteresse dieser Arbeit gilt, sondern weil sich hier konkrete Interessensituationen präzise ausmachen und bestimmten realen Handlungsträgern zuordnen lassen. Die Analyse dieser Szene ist daher nicht nur notwendig für die Diskussion von Strategien für die Demokratisierung der kommunalen Nutzungsplanung, sondern sie muß auch als Grundlage für Strategien auf den übergeordneten Ebenen des Bundes und der Kantone gelten. Hier aber präsentieren sich diese konstitutiven, vor dem Demokratisierungsprogramm grundsätzlich analog zu bewertenden Grundsachverhalte, Interessensituationen und Interessenträger in anderer Weise: Sachverhaltsaggregate und entsprechend aggregierte Interessenpositionen bestimmen die Szene. Die Akteure werden die von ihnen vertretenen Nutzungs- und Entwicklungsinteressen in der Sprache der hier zur De-

batte stehenden aggregierten Steuerungsgrößen [310] artikulieren. Organisationen, die auf kantonaler oder eidgenössischer Ebene tätig werden wollen, weil hier Präjudizien für die raumpolitischen Bedingungen ihrer lokalen Mitgliedschaften gesetzt werden, können sich demnach nicht mit dem bloßen 'Aufaddieren' lokaler Problem- und Interessenkonstellationen begnügen. Sie müssen selbst einen organisationsinternen Aggregierungsprozeß durchführen. Aufbau und innere Struktur solcher Organisationen werden sich nach Erfahrungen in andern Bereichen [311] der Struktur des raumpolitischen Gesamtsystems anpassen. Sichtbar dürfte dies vor allem bei der Bildung regionaler, aber auch stadtteildifferenzierter Subsysteme werden.

Vor diesem Hintergrund wären nun eine ganze Reihe empirischer Analysen anzustellen. Abzuklären wäre insbesondere, inwiefern sich partielle Interessengegensätze innerhalb des ökonomischen (Grundeigentümer contra Investoren) [312] oder des legitimatorischen (lokal bedingte Gegensätzlichkeiten) System auf den zentraleren Ebenen von Bund und Kanton auswirken werden. Dies insbesondere dann, wenn man die erhöhte Entscheidkomplexität und die Verflochtenheit der Raumplanung mit anderen, für diese Gruppen ebenfalls bedeutsamen Politikbereichen [313] in Rechnung stellt. Welche Interessenvereinigungen müssen auf diesen Ebenen als entscheidrelevant angesehen werden? Welche für diese Ebenen selbst unmittelbar bedeutsamen Leistungen können Vereinigungen potentieller Nutzungsverweigerer überhaupt verweigern? Und: Mit welcher Wahrscheinlichkeit treten hier angedrohte Verweigerungen durch organisationsintern mit welchen Mitteln bewirktes Verhalten der Organisationsmitglieder in den dezentralen Durchführungssystemen überhaupt ein [314]? Wie 'ernst' sind auf zentraler Ebene geäußerte Drohungen mit Leistungsverweigerungen überhaupt zu nehmen? - Inwieweit könnte beispielsweise eine vom Handels- und Industrieverein gegen die Wahl außerordentlich dezentralisierter Siedlungskonzepte auf Bundesebene angedrohte Verlagerung siedlungsbestimmender Produktionsstätten wegen angeblich zu hohen Dezentralisierungskosten ins Ausland, vom HIV bei seinen Mitgliedern überhaupt durchgesetzt werden und ihre Investitionsentscheidungen nachhaltig mitbeeinflussen? [315]

In einer eingehenden Feldstudie unter unserer Fragestellung zu analysieren wäre auch der Werdegang des CK 73, das jedenfalls nach Ablehnung des RPG die Funktion eines bloßen 'Führungsinstrumentes' an Bedeutung weit übersteigen dürfte, obwohl es weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene einem parlamentarisch kontrollierten Verfahren entsprungen ist [316]. Unter wessen Mitwirkung ist es entstanden, von welchen Prämissen geht es aus, welche Interessen werden darin aufgrund aktiver Vorstöße von Organisationen oder selektiver Perzeption [317] durch die beteiligten Spitzenbeamten berücksichtigt? - Auch eine Analyse der Entstehung des RPG selbst wird anzustellen sein [318]. Welche Organisationen haben beispielsweise mit welcher Begründung schon im vorparlamentarischen Verfahren mitbewirkt, daß das Gesetz weitgehend nur ein Organisationsgesetz [319] geworden ist, das namentlich auf der Ebene des Bundes dringend notwendige Planungsentscheidungen [320] auf spätere Verfahren verlagert? - Gerade dieser Umstand wird einen allerdings davon abhalten, Ergebnisse aus dieser Analyse unbesehen auf die dannzumal zu erarbeitenden Inhalte zu übertragen.

2.6.2. Raumplanung wurde an verschiedenen Stellen [321] als Form sozialstaatlicher Leistungserbringung qualifiziert. Als Planungsleistungsempfänger sollen alle Mitglieder der nunmehr für die Raumplanung zuständigen politischen Systeme an Entscheidungen über konkrete Planungsmaßnahmen gleichbereichtigt partizipieren. Einen Eigentümerzensus kann es nicht geben [322]. Unter den gegenwärtigen bodenrechtlichen Bedingungen läßt sich aber auch dieses Stück Sozialstaat nicht ohne minimale politische Partizpationsrechte der in ihren 'planungserfolgswirksamen' Dispositionen verfassungsrechtlich geschützten potentiellen Nutzungsverweigerer durchsetzen [323]. Die Ausführungen zum Analysemodell und zum Demokratisierungsprogramm haben nun gezeigt, daß die im ersten Kapitel aufgezeigten Restriktionen zum großen Teil [324] nichts anderes sind, als der konkrete Niederschlag der allgemeineren Gesetzmäßigkeit von der zweifachen Legitimierungsbedürftigkeit des sozialen Leistungsstaats unter den gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Bedingungen.

Dementsprechend liegen die Grenzen der Demokratisierbarkeit raumpolitischer Systeme dort, wo die zuständigen Planungsträger infolge radikaler Umverteilung von Partizipationsrechten zu Lasten der potentiellen Nutzungsverweigerer gar nicht mehr in der Lage sind, ihren Planungsauftrag einzulösen, weil sie deren Dispositionsinteressen weder zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn zu beachten verpflichtet sind. Die Voraussehbarkeit in ihrer Autonomie von der Rechtsordnung geschützten Eigentümer- und Investorendispositionen aber ist für die Raumplanung lebenswichtig, weil von ihnen Erfolg oder Mißerfolg eines Planungswerkes abhängen können. Angestrebte Wohneinheiten in Wohnzonen oder Arbeitsplätze in Industriezonen entstehen häufig [325] nur über derartige Dispositionen.

2.6.3. Legt man die Skizzen zur Betroffenheitstypologie (1.7.6.) und zur Bildung betroffenheitsdifferenzierender Subsysteme (2.5.4.) wie zwei Folien übereinander, so ergibt sich eine, dem Demokratisierungsprogramm und den besonderen Belangen von Raumplanungsprozessen entsprechende Strukturierung des raumpolitischen Gesamtsystems in verschiedene Subsysteme. Deutlich wird insbesondere die Notwendigkeit ihrer rechtlich hinreichend zu schützenden [326] relativen Autonomie, der demokratie- und betroffenheitstheoretisch gebotene Steuerungsanspruch zentraler gegenüber nachgelagerten Systemen (partielle raumpolitische Betroffenheit = Mitbetroffenheit) [327], die Notwendigkeit mehr oder weniger intensiver subsystemarer Partizipation [328], insbesondere an der Implementierungsphase im jeweils übergeordneten System, soweit Objekte im Wirkungsfeld des Subsystems betroffen sind, sowie die Notwendigkeit lückenloser Rückkoppelungsmechanismen [329] nachgelagerter Planungsentscheidungen an übergeordnete, rechtlich in einwandfreier Form objektivierte [330] Entscheidungen.

Das letztgenannte Objektivierungsgebot, verbunden mit einem Verbot, objektivierte Inhalte in Anlehnung an inadäquate Konkretisierungen des Rechtsstaatsprinzips mit schleichenden Zentralisierungswirkungen zu 'überdehnen' [331], ist ein wirksames Mittel zum Schutz subsystema-

rer Autonomie und damit zum Schutz der je Subsystem insgesamt vorgesehenen Partizipationsmittel. Jeder Einbruch in subsystemare Autonomie seitens zentraler Planungsträger schmälert den Bereich politischer Partizipation der gleichermaßen Betroffenen und bewirkt, daß als subsystemar anerkannte Angelegenheiten plötzlich zu solchen eines erheblich größeren Personenkreises 'aufsteigen'. Brennpunkt derartiger Prozesse sind die Genehmigungs- und die an übergeordnete Instanzen gerichteten Beschwerdeverfahren, worauf im 3. Kapitel für das Verhältnis Gemeinde - Kanton näher einzugehen ist [332].

2.6.4. Die dargelegte 4-Schritt-Figur, wie sie allen Raumplanungsprozessen zugrunde liegt (1.5.), führt zur geforderten materienspezifischen Ausgestaltung der formalen Differenzierung eines jeden bei der durchgehenden Planung tätig werdenden Subsysteme. Damit es überhaupt möglich wird, politische Partizipation an den je Stufe durchzuführenden Prozessen in transparenten Verfahren zu gewährleisten, sind die von der 4-Schritt-Figur geforderten Verfahrensstufen organisationsrechtlich auseinanderzuhalten. Vor dem Hintergrund der Ausführungen über die Bundesplanungsentscheidungen verlangt das Demokratisierungsprogramm insbesondere die organisationsrechtliche Verankerung eines Bundeszielbündel-, eines Bundesimplementierungs- und eines Bundesgesamtplanbeschlußverfahrens [333]. Solange diese verschiedenen, notwendigerweise von irgendeiner Instanz durchzuführenden Schritte nicht auf einer öffentlichen und transparenten politischen Szene abgewickelt werden, solange werden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments und der Subsysteme prekär bleiben.

'Glaubt' man nämlich das Stattfinden einer Planbeschlußfassungsphase auf Bundesebene 'weg', so wird die Stellung des Bundesparlaments erheblich geschwächt, weil dann der notwendige 'Gesamtplan Schweiz' von der Verwaltung beschlossen wird [334]. Andererseits wird damit auch die Stellung der Kantone beeinträchtigt, weil sie bei ihrer Planung nicht genügend klare und objektivierte Daten seitens des Bundes zur Verfügung haben. Die Voraussehbarkeit der Genehmigungserteilung

wäre dann nicht gewährleistet und die verfassungsrechtlich und planungstheoretisch gebotene relative Autonomie der Kantone nicht hinreichend gesichert [335].

Für die formale Differenzierung der kantonalen Planungssysteme zu fordern ist bei der vom RPG intendierten Rechtslage vorab eine, vom kantonalen Organisationsrecht einzurichtende Zielbündelentscheidungs- [336] und ein verfahrensrechtlich ebenfalls zu verselbständigendes Implementierungsverfahren. Das erstere dient der Sicherung allgemeiner Transparenz und entsprechender Mitwirkungsrechte der Parlamente, das letztere einer mehr oder weniger intensiv auszugestaltenden subsystemaren Partizipation von Regionen, Gemeinden oder ggf. von Stadtteilen, am kantonalen Planungsprozeß [337].

2.6.5. Im Rahmen dieser formalen Differenzierung aller am Planungsprozeß beteiligten Subsysteme ist nun deren materiale Differenzierung nach den diesbezüglichen Prinzipien des Demokratisierungsprogrammes auszugestalten. Nach den Ausführungen über die politische Bedeutung kantonaler Gesamtrichtpläne bzw. von Bundesgesamtplänen, dürfte feststelen, daß derart wichtige Entscheidungen in die Zuständigkeit der Parlamente [338] gehören. Für den Bereich der Kantone fordern das auch ROSENSTOCK [339], MAURER [340] oder BÜRCHER/LINDER [341]. Es ist kaum vertretbar, den Nutzungsplan der Gemeindevolksabstimmung zu unterstellen, die für Nutzungsplanungen präjudizierenden Gesamtrichtpläne dagegen unter Hinweis auf ihre bloß unechtgenerell-konkrete Rechtsnatur als bloß verwaltungsinterne Angelegenheiten [342] zu behandeln.

Das RPG regelt die Frage nicht. Bezüglich materialer Differenzierung im Gesamtrichtplanverfahren wird lediglich die Implementierungspartizipation umschrieben (Art. 8 II). Danach sollen die Entwürfe der Gesamtrichtpläne, bevor darüber Beschluß gefaßt wird, öffentlich bekanntgemacht werden. "Jedermann erhält Gelegenheit, sich zu den Entwürfen zu äußern. Die Behörden haben zu den Einwendungen Stellung zu beziehen." [343] Daraus läßt sich jedoch nicht ableiten, Gesamtrichtpla-

nung sei Regierungssache. Auch Parlamente können verbindlich angewiesen werden, zu Einwendungen aus der Bevölkerung Stellung zu beziehen.

Das Bernische Baugesetz ist demgegenüber ein eindrückliches Beispiel für eine Gesamtrichtplanung in Regierungszuständigkeit. [344)] Art. 92 ordnet eine regierungsrätliche Zuständigkeit an, obwohl gerade das Bernische Staatsrecht eine recht interessante, in andern Bereichen der Baugesetzgebung auch verwendete Zwischenform zwischen formellem Gesetz und regierungsrätlichem Erlaß in der Gestalt des großrätlichen Dekrets kennt. Begründet wird diese Ordnung offenbar mit dem Hinweis in Art. 92 II, wonach Richtpläne für Grundeigentümer nicht bindend seien. Diese Begründung kann vor dem Demokratisierungsprogramm nicht befriedigen: Mit der Unterscheidung in echtgenerell-konkrete und systemgenerell-konkrete Planungsentscheidungen [344a)] kann gezeigt werden, daß Verbindlichkeit oder Nichtverbindlichkeit für die Grundeigentümer nichts über die rechtliche und politische Bedeutung von Planungsentscheidungen auszusagen vermag. Hierfür entscheidend ist vielmehr deren Stellung und Bedeutung für den Gesamtprozeß durchgehender Planung. Darin nehmen die kantonalen Gesamtrichtpläne eindeutige Schlüsselfunktionen ein.

Mit ROSENSTOCK [345)] ist die parlamentarische Zuständigkeit auch für die Zielbündelentscheidung in Erwägung zu ziehen. Damit würde der wertungsbedürftige, bei ausschließlicher Regierungszuständigkeit wohl recht intransparente Implementierungsprozeß auch an seiner Input-Seite einer vermehrten parlamentarischen Kontrollier- und Steuerbarkeit zugänglich gemacht. Als von Regierung und Verwaltung getragener, der Mitsprache von Subsystemen und ausgewählten Interessengruppen zugänglicher politischer Prozeß würde er damit eingeklammert von parlamentarischen Grundsatzentscheidungen. Neben inhaltlichen ließe sich damit auch auf nachparlamentarische Verfahren bezogene Steuerung und Kontrolle bewerkstelligen. Zusammen mit der Zielbündelentscheidung wäre dann von den Parlamenten zu bestimmen, unter Beobachtung welcher Verfahrensgrundsätze welche Formen subsystemarer und von Interessenorganisationen getragener Implementierungspartizipation von der

Verwaltung zuzulassen sind [346]. Mit der Planbeschlußkompetenz behält sich das Parlament vor, die Bewertung der einzelnen Implementierungsforderungen und deren Berücksichtigung durch die Verwaltung zu kontrollieren. Jedenfalls auf den hier interessierenden Ebenen des Bundes und der Kantone muß ernsthaft diskutiert werden, ob man der inneren Kohärenz von Richtplänen als einem in der "Sachlogik" (FISCHER-MENSHAUSEN) [347] von Plänen überhaupt begründeten Wesensmerkmal in der Weise entsprechen will, daß dem Parlament lediglich die Möglichkeit der Genehmigung oder Nichtgenehmigung zuerkannt wird. Solche Regelungen finden sich beispielsweise in den Kantonen SG, AG und LU [348]. Jedenfalls darf kein Parlament in eigener Regie Teilabänderungen an vorgelegten Richtplänen vornehmen, ohne daß der Planungsverwaltung vorher Gelegenheit zur ausführlichen Überprüfung der Auswirkungen derselben auf die übrigen Bestandteile des Plans gegeben worden wäre. Um so bedeutsamer für eine effektive parlamentarische Kontrolle wird damit die Notwendigkeit umfassender Informationen über die einem beantragten Planungswerk von Verwaltung und Regierung zugrunde gelegten Implementierungswertungen [349]. In der politischen Bewertung dieser Grundlagen und nicht im Nachvollzug der Planung bis hin zu den einzelnen Plandétails liegt die politische Bedeutung parlamentarischer Planbeschlüsse [350].

2.6.6. Zu Recht schließt das RPG entgegen WEHINGER[351] aber mit BASCHUNG/STÜDELI [352] eine bundesverwaltungsgerichtliche Anfechtung systemgenerell-konkreten [353] Raumplänen auf der Ebene des Bundes und der Kantone aus. Die Aufgaben der Planung ließen sich "bei einem Übermaß an Rechtsmitteln nicht mehr bewältigen" (BASCHUNG/STÜDELI) [354], und es müßte bei der politisch-wertenden Konkretisierungsbedürftigkeit der Inhalte solcher Pläne eine bedenkliche Verantwortlichkeitsverlagerung vom Parlament auf die Justizbehörden eintreten, wie sie schweizerischem Rechtsempfinden widerstrebt [355]. Erhöhte Bedeutung kommt dementsprechend der Partizipation am Implementierungsprozeß zu, wie er sich nach der vorgeschlagenen Lösung zwischen den beiden parlamentarischen Entscheidungsstufen abwickelt.[356]

Wahrscheinlich ist die Art und Weise der Ausgestaltung dieser Implementierungspartizipation auf allen Ebenen des raumpolitischen Systems eines der zentralsten Probleme der Demokratisierung der Raumplanung überhaupt. Eine genaue Analyse der heutigen Praxis wäre dringend erforderlich. Jedenfalls konzentriert sich die öffentliche Diskussion nicht nur in streng repräsentativen Systemen , sondern auch in der Schweiz, wo Referenda (etwa über Nutzungspläne) zum täglichen Brot gehören [357], auf eine Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipation am Implementierungsprozeß. Da werden Planungsbeiräte [358], Planungskommissionen [359], Planungsforen [360], Umfragen [361], Briefkästen für Planungswünsche der Bevölkerung [362] und dgl. mehr eingerichtet, die in den meisten Fällen nicht der Mitwirkung an der abstrakten Zieldiskussion dienen, sondern Partizipation an der augenfälliger und unmittelbarer erlebbaren Probleme betreffenden Implementierungsphase bezwecken. Des Bürgers Unmut entzündet sich vielfach sogar erst daran, daß Visiere gesteckt oder Baumaschinen aufgefahren werden, jedenfalls nicht schon dann , wenn festgelegt wird, wieviel Einwohner oder Arbeitsplätze von einer Kantons- oder Gemeindeplanung angestrebt werden sollen.

Wir haben oben [363] ausführlich über verschiedene Varianten von allgemeiner Partizipation besonders getroffener Einzelgruppen oder von Subsystemen am übergeordneten Prozeß der Entscheidvorbereitung und -durchführung gesprochen. Implementierung kann nun durchaus als ein solcher Prozeß aufgefaßt werden [364]. Für die Ebenen der Kantone und des Bundes muß sich diese Arbeit mit jenen Überlegungen begnügen. Wie dort ersichtlich, sind für die Implementierungsprozesse auf diesen Ebenen prinzipiell drei Kategorien von Partizipienten zu unterscheiden: die besonders getroffenen Subsysteme (dort Y), besonders getroffene Einzelne (dort X) und die 'gewöhnlich' betroffenen übrigen Systemmitglieder. Mit der unter 1.7.7. gegebenen Begründung kann im Bereich des Raumplanungsrechts die Gruppe der besonders Getroffenen grundsätzlich vernachlässigt werden. Weil es in der Regel in der Schweiz keine gemeindefreien Gebiete [365] gibt, fällt die besondere Getroffenheit einzelner mit besonderer, subsystemarer Getroffenheit zusammen. Das gilt

mit der einen Ausnahme für den Bereich rechtsmittelmäßiger Partizipation: Wo die besondere Getroffenheit auf eine echtgenerell-konkrete kantonale Planungsentscheidung zurückzuführen ist, muß den Getroffenen der bundesverwaltungsgerichtliche Beschwerdeweg zur Rüge einer Rechtswidrigkeit offenstehen. Nur so läßt sich eine möglichst frühzeitige Beschwerdeerledigung erreichen und das in Art. 59 II generell stipulierte Rechtsschutzprinzip einlösen [366].

Bisher nicht ausführlicher besprochen wurde die Institutionalisierung der raumpolitischen Implementierungspartizipation der 'gewöhnlichen' Systemmitglieder und ihrer Organisationen. Darauf ist, für den kommunalen Planungsprozeß, unter 3.4. etwas ausführlicher einzugehen. Hierin wird sich die in diesem Kapitel allgemein formulierte Demokratisierungstheorie praktisch zu bewähren haben. Weil sich dem Implementierungsprozeß auf Bundes- und Kantonsebene ein äußerst weites Feld möglicher politischer Wertungen eröffnet, wird hier ein hoher 'Partizipationsdruck' entstehen, in dem sich die Auseinandersetzung zwischen legitimatorischem und ökonomischem System wiederspiegelt. Es müßte indessen den Rahmen dieser Arbeit sprengen, bereits konkretisierte Institutionalisierungsmodelle zu diskutieren. Die etwa bei SCHILLING [367] eindrücklich zusammengefaßte Praxis der gegenwärtig gängigen Demokratisierungsdiskussion krankt m. E. ohnehin daran, entscheidende Vorfragen zu übergehen und zu rasch nach der Realisierung aller möglichen Partizipationsinstitutionen zu rufen. Ohne hinreichend gesichertes Analysematerial und Modellvorstellungen über den Stellenwert solcher Einrichtungen im Rahmen von wohldurchdachten Gesamtstrategien kann daraus leicht eine Sandkastenübung werden, die im Ergebnis u. U. sogar zu enttäuschenden, weil kontraproduktiven Ergebnissen führt. Ob beispielsweise der früher vorgesehene "Rat für Raumplanung" [368] ein vor dem Demokratisierungsprogramm geeignetes Partizipationsgremium gewesen wäre, hätte sinnvoll erst beantwortet werden können nach einer eingehenden Analyse des Interessen- und Problemberücksichtigungspotentials der ohne diesen Rat an sich zuständigen Bundesverwaltungsstellen und im besonderen des Amtes für Raumplanung. Der Umstand, daß als Vertreter der Kantone "immer

mehr Übermittler von Verbandsstandpunkten" [369] figurieren und die nicht unberechtigte Annahme, daß Planungsverwaltungen auch untervertretene Interessen zu berücksichtigen tendieren [370] und müßte jedenfalls Anlaß zu einer vorsichtigen Beurteilung sein. Nicht jedes Anbauen von Partizipationsgremien ist ein Schritt zur Demokratisierung des politischen Systems.

## 3. DEMOKRATISIERUNG DER KOMMUNALEN NUTZUNGSPLANUNG - EIN INSTITUTIONELLES MODELL

## 3.1. GRUNDSÄTZE

### 3.1.1. Einleitung und Fragestellung

Im ersten Kapitel wurde über die vier jedem Raumplanungsprozeß auf jeder Stufe im System durchgehender Planung eigenen Schritte gesprochen. Es wurde dort ausführlich dargelegt, welche möglichen Planinhalte auf Bundes-, Kantons- und insbesondere auf Gemeindeebene auftreten. Ebenfalls ausgeführt wurde, daß nur Entscheidungen des kommunalen Nutzungsplanungsprozesses bei allen Gemeindeeinwohnern volle raumpolitische Betroffenheit auszulösen vermögen.

Im zweiten Kapitel wurde skizziert, was unter dem Begriff Demokratisierung politischer Systeme im allgemeinen und im besonderen Politikbereich Raumplanung verstanden werden kann. Eingehender behandelt wurden die im kommunalen Bereich auftretenden und rechtlich zu berücksichtigenden Partizipienten.

Hier sollen nun die in den beiden Kapiteln entwickelten Erkenntnisse auf die letzte Stufe des raumpolitischen Gesamtsystems Schweiz Anwendung finden: Wie könnte man sich eine Demokratisierung kommunaler Nutzungsplanungsprozesse nach den vorgetragenen Überlegungen vorstellen? - Wenn im vorangegangenen Kapitel für eine Demokratisierung des Gesamtsystems forschungsprogrammatische Ausgangspunkte skizziert wurden, geht es hier darum, für ein Subsystem ein konkretes und praktikables Modell zu entwickeln.

Warum wählen wir ausgerechnet die letzte Stufe durchgehender Planung, den kommunalen Nutzungsplanungsprozeß? - Auf die zentrale Bedeutung der Planungstätigkeit der Gemeinden im raumpolitischen Gesamtsystem haben wir bereits an verschiedenen Stellen verwiesen [1]. In zahlreichen Gemeinden wird derzeit lebhaft darüber diskutiert, wie Planungs- und insbesondere Raumplanungsprozesse auf Gemeindeebene demokratisiert werden könnten [2]. Subjektiv empfunden und erlebt

wird die Demokratisierungsproblematik wohl am intensivsten in der eigenen Gemeinde, weshalb sie von da aus auch auf breiter Ebene aufgerollt worden ist. Es scheint geradezu eine politologische 'Gesetzmäßigkeit' zu sein, daß Impulse zur Demokratisierung häufig nicht von Gesamtsystemen, sondern von deren Subsystemen ausgehen [3]. Hier liegt aber auch eine - gerade im Raumplanungsrecht zu beachtende - Gefahr: Oft werden Umfang und Wirkweise zentral vorgegebener Entscheidungen zunächst unterschätzt. Hat man diese später einmal erkannt, tritt ob aller Restriktionen nicht selten Resignation ein. Genau deshalb kann man nicht über Demokratisierung der kommunalen Nutzungsplanung sprechen, ohne gleichzeitig über eine Demokratisierung der übergeordneten raumpolitischen Subsysteme zu reflektieren. Skizzenhaft haben wir dies oben versucht.

Wir werden im folgenden nur über jenen Entscheidungsprozeß sprechen, dessen Ergebnis der ordentliche, rechtsgültige kommunale Nutzungsplan ist. Nicht einbezogen werden allfällige längerfristige kommunale Entwicklungsrichtpläne [4], Gestaltungspläne mit Sonderbauvorschriften [5], Baureglemente und Vorschriften über die bauliche Gestaltung [6].

Ähnliche oder vergleichbare Darstellungen konnte ich in der schweizerischen Rechtsliteratur nicht finden. Neuere Abhandlungen beschränken sich auf die Behandlung von Teilaspekten des kommunalen Organisationsrechts im allgemeinen und widmen dem Raumplanungsrecht jeweils nur kleinere Abschnitte. So diskutiert BRINER [7] die Frage der Zuständigkeit für planerische Grundsatzentscheidungen, WARTMANN [8] die Genehmigungsproblematik, ETTER [9] behandelt die Gewaltendifferenzierung im allgemeineren Zusammenhang, BRUHIN [10] konzentriert sich ausschließlich auf die Frage der Planänderung im Raumplanungsrecht und SCHERRER [11] bearbeitet die Gemeindeorganisation eines bestimmten Kantons (SG) unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten. Von der Intention her vergleichbar wäre demgegenüber die Arbeit von FISCH [12] zu Partizipationsmöglichkeiten in der kommunalen

Raumplanung, die sich jedoch auf die Untersuchung eines konkreten Planungsprozesses in der Gemeinde Bern beschränkt und nicht Anspruch auf eine Bewertung vor einem explizit vorgetragenen allgemeinen Demokratisierungsprogramm erhebt. Interessante politikwissenschaftliche Aspekte bringen die Analyse der gegenwärtigen Problemlösungsstrukturen im Kanton SG von FAGAGNINI [13] und eine meinen Absichten einer durchgehenden Prozeßdarstellung vergleichbare, umfassende Aufarbeitung verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Probleme kommunaler Entwicklungsplanung und des einschlägigen Forschungsstandes in der BRD von LÜCKE [14]. In diesen und andern Arbeiten vorgetragene Gesichtspunkte und Erkenntnisse werden an den entsprechenden Stellen dieses Kapitels zu berücksichtigen sein.

Das vorgetragene Modell soll ein Normalmodell sein. Es will im Hinblick auf die vom RPG intendierte gesamtschweizerische Regelung der Raumplanung Strukturprinzipien für die kommunalen Durchführungssysteme in allen schweizerischen Kantonen geben. Vor seiner möglichen Übernahme in das Raumplanungsrecht der Kantone [15] ist daher ein Anpassen an das besondere kantonale Organisationsrecht oder eine raumplanungskonforme Abänderung dieser Gesetze im Sinne dieses Modells erforderlich. Im Zentrum dieses Normalmodelles sollen Probleme der bürgerschaftlichen Planungsbeteiligung von der Zielbündelentscheidungs- bis zur Beschwerdephase stehen. Inneradministrative Rechtsprobleme, wie sie sich in größeren Planungseinheiten ohnehin in anderer Weise stellen als in kleinen Siedlungen, sollen demgegenüber in den Hintergrund treten. Dies ist um so eher gerechtfertigt, als ich nur jenen Sektor kommunaler Politik herausgreifen will, der als Nutzungsplanung im engeren Sinne die Realisierung der Ziele des bundesweiten raumpolitischen Gesamtsystems bezweckt.

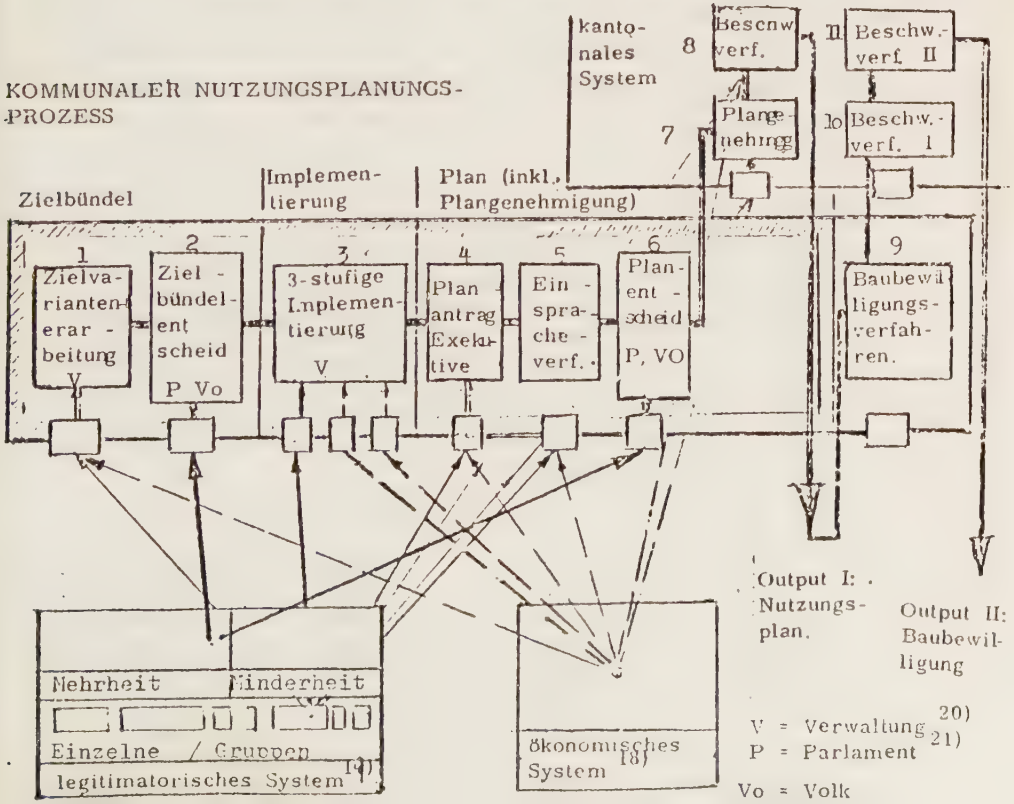
Der Modellvorschlag basiert weitgehend auf den theoretischen Überlegungen der beiden Grundlagekapitel und auf zahlreichen Gesprächen mit Planungspraktikern. Der Apparat besteht daher vornehmlich aus Querverbindungen zu diesen Ausführungen. Das Demokratisierungsprogramm

konzentriert sich auf Grundsätze zur formalen, zur materialen und zur vertikalen Differenzierung politischer Systeme. Dem Modell vorangestellt seien daher einige diesbezügliche Hinweise, die den Stellenwert der Modellpostulate für die einzelnen Phasen im Rahmen dieses Programms verdeutlichen sollen.

### 3.1.2. Die formale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme

Demokratisierungsprogramm, Planungstheorie und -praxis legen gespiegelt an der einschlägigen Gesetzgebung [16] folgende Struktur des kommunalen Nutzungsplanungsprozesses und damit folgende formale Differenzierung der kommunalen raumpolitischen Subsysteme nahe:

Skizze [17]:



Im Modell sind die anstehenden Partizipationsprobleme in den Phasen 1 bis 8 der Reihe nach zu untersuchen, und es sind dazu im Rahmen des RPG und anderer Rechtsgrundsätze mögliche Lösungen zu erarbeiten. Aus noch darzulegenden Gründen wird dabei die Phase 5 (sog. Einspracheverfahren) fallengelassen. Seine Funktionen werden der Phase 3 (Implementierung), 7 (Genehmigung) und 8 (Beschwerde) zugewiesen. Die Phasen 9 bis 11 werden nicht behandelt. Wir gehen sie nur kursorisch durch, um darin mögliche Rückwirkungen auf den Nutzungsplanungsprozeß zu ermitteln.

### 3.1.3. Die materiale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme

Für sämtliche Planungsphasen gleichermaßen bedeutsam ist eine dem Demokratisierungsprogramm entsprechende Zuteilung von Partizipationsrechten an die unter 2.4. angeführten Gruppen relevanter raumpolitischer Partizipienten (raumpolitisch betroffene Einwohner, Produktionsmitteleigner und Bodeneigentümer). Eine exemplarische Darstellung für eine mögliche institutionelle Berücksichtigung der Interessen dieser drei Gruppen wird bei der außerordentlich bedeutsamen Implementierungspartizipation vorgetragen (3.4.3.). Hier soll versucht werden, aufgrund einer Umschreibung analytischer Interessenkonstellationen für alle Planungsphasen anzuwendende Grundsätze für die Reihenfolge der Berücksichtigung der drei Partizipientenkreise aufzustellen. Anschließend ist kurz auf das Informationsproblem einzugehen.

#### 3.1.3.1. Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: verschiedene Interessenpositionen und -gegensätze

Skizze (s. S. 196)

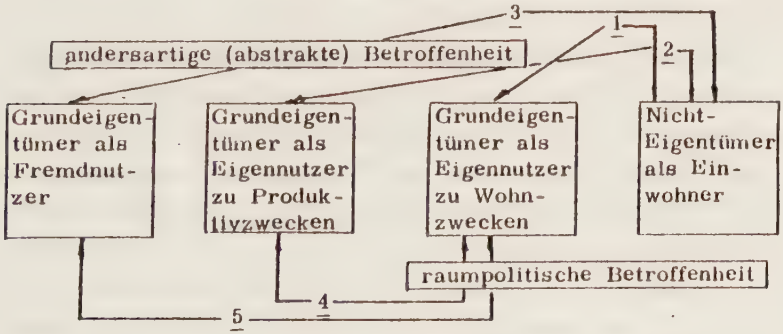
3.1.3.1.1. Das Verhältnis nur raumpolitisch Betroffener zu den Grundeigentümern als Eigennutzer zu Wohnzwecken [(1)] ist in der Regel problemlos. Gegensätze treten erst dort auf, wo die Grundeigentümer in ihrem Interesse Planungsmaßnahmen verlangen, die offensichtlich in

Widerspruch zu den Interessen der übrigen Dorfbewohner stehen. Dies ist etwa dort der Fall, wo die Einfamilienhausbewohner einer schönen Wohnlage das noch nicht überbaute Gebiet in ihrer Umgebung mit Bauverbot oder mit einer Einfamilienhauszone zu belegen beabsichtigen, um auch inskünftig 'unter sich' zu sein (Segregationsgefahr) [23].

3.1.3.1.2. Das Verhältnis nur raumpolitisch Betroffener zu den Grundeigentümern als Eigennutzern zu Produktivzwecken [24] (2) muß auf zwei Ebenen untersucht werden:

Als Bewohner der gleichen räumlichen Kleinsteinheit, in der sich der Produktionsbetrieb befindet, werden die raumpolitisch Betroffenen bei produktionsorientierten Nutzungsentscheidungen latent gegenteilige Interessen anzumelden haben: Ihr Interesse richtet sich gegen Immissionen jeglicher Art. Immissionsverhütung aber steigert die Produktionskosten, widerspricht daher immer dann Interessen von Unternehmungen, wenn andernorts ohne solche Immissionsverhütungskosten produziert werden könnte [25]. Das Bewohnerinteresse richtet sich zum anderen gegen das Interesse solcher Grundeigentümer, ihre späteren

Skizze von S. 195:




| Beisp. | Beisp. | Beisp. | Beisp. |
|---|---|---|---|
| Immobilien AG | Industrie- | Einfamilien- | Mieter |
| Immobilienfonds | Gewerbe- und | haus- und | Pächter |
| nichtansässige | Dienstlei- | Eigentums- | Arbeit- |
| Grundeigentümer | stungsbetriebe | wohnungsbe- | nehmer |
| | Landwirte | wohner | |
| | | Landwirte [22] | |

Expansionsmöglichkeiten dadurch abzusichern, daß (bereits in der Phase der Planzielfestlegung (1)) in Phase 3 möglichst lockere Nutzungsvorschriften erlassen werden oder allzu große Industriereservezonen ausgeschieden werden. Die radikale Umgestaltung des Nutzungsgefüges unserer Stadtkerne durch die fortschreitende Ausdehnung der Bürocities [26] zeigt deutlich, wohin eine einseitige Berücksichtigung solcher Grundeigentümerinteressen führt und in welch krassem Widerspruch solche raumpolitischen Maßnahmen (hier die Absenz öffentlicher Nutzungsvorschriften) zu den Interessen der Nicht-Grundeigentümer, der Nur-Bewohner, stehen.

Produktionsorientierte Nutzungsentscheidungen lösen auch raumpolitische Betroffenheit bei den Beschäftigten aus (Teilbetroffenheit) [27]. Auf dieser zweiten Ebene stehen sich die Interessen von Grundeigentümer und Beschäftigten nicht grundsätzlich gegenüber: In der Regel ist sogar das Gegenteil der Fall: Der Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit setzt sich nicht fort im Verhältnis Grundeigentümer-raumpolitisch Betroffene. Der mögliche Verteilungskampf zwischen diesen Interessen setzt vielmehr eine bestimmte Raumnutzung voraus, über die größtenteils Konsens bestehen dürfte. Die 'Schicksalsgemeinschaft' von Sicherheit der Arbeitsplätze und Gewißheit investitionsfreundlicher Renditenaussichten hat ihr raumpolitisches Pendant in einer weitgehenden Parallelität von Beschäftigten - und entsprechenden Grundeigentümerinteressen an produktionsorientierten Nutzungsentscheidungen. Verbunden mit der gemeinhin feststellbaren Überbewertung der Belange der Produktion vor denjenigen der Reproduktionsbereiche [28] kann dieser Umstand bei Identität von Beschäftigten und Bewohnern sogar zur Überlagerung des dargelegten, latenten Widerspruchs führen. Dies gilt vor allem in Krisensituationen.

Entgegenwirken kann man dieser Gefahr dadurch, daß die für Phase 3 zuständigen Planungsbehörden in jedem Falle primär von einem Interessengegensatz zwischen Bewohnern und Grundeigentümern [29] ausgeht und die Partizipationshandlungen der beiden Gruppen unter diesem Gesichtswinkel prüft.

Für den Fall, daß die Beschäftigten nicht am Sitz der Unternehmung wohnen - von bedeutenden produktionsorientierten Nutzungsentscheidungen aber gleichwohl als mittelbar raumpolitisch Betroffene im Sinne der Kategorien 5-8 zu betrachten sind [30], wird man einen 'florianischen' 'Export' von Immissionen verhindern müssen: Von raumpolitischen Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten am Sitz des Unternehmens muß auch aus dieser Sicht [31] Abstand genommen werden.

3.1.3.1.3. Das Verhältnis nur raumpolitisch Betroffener zu den Grundeigentümern als Fremdnutzer (3) zeichnet sich durch den markantesten Interessengegensatz aus. Solche Grundeigentümer sind nur am abstrakten Wert, an dessen Sicherung und Steigerung interessiert. Wert kann zwar nur durch konkrete Nutzung oder Nutzungsaussichten (Bauland) vermittelt werden. Dieses Interesse fordert aber nicht eine die Lebensbedingungen der Bewohner verbessernde, sondern die ertragreichste Nutzung. Bekanntlich ist die ertragreichste Bodennutzung niemals automatisch zugleich die bewohnerfreundlichste [32].

3.1.3.1.4. Auch das Verhältnis von Grundeigentümern als Eigennutzer zu Wohnzwecken und Grundeigentümern als Eigennutzer zu Produktionszwecken (4) ist nicht spannungsfrei. Es zeigt sich vielmehr, daß keineswegs von einer Interessenidentität aller Grundeigentümer bezüglich raumpolitischen Maßnahmen ausgegangen werden kann. Der Interessengegensatz beruht grundsätzlich auf dem selben Sachverhalt wie jener zwischen Mietern und produktiven Eigennutzern. Dadurch, daß die Einfamilienhausbewohner zugleich Eigentümer sind, ist ihre Position in dieser Auseinandersetzung jedoch wesentlich stärker. Raumplanerische Maßnahmen lösen bei ihnen neben konkreter auch andersartige [33] Betroffenheit aus, welche unter Umständen beträchtliche Entschädigungsleistungen der öffentlichen Hand zur Folge haben kann, weshalb auch eine entsprechende Interessenberücksichtigung erforderlich ist.

3.1.3.1.5. Ähnliches gilt im Verhältnis zwischen den Eigentümern als Eigennutzer zu Wohnzwecken und den Grundeigentümern als Fremdnutzer (5).

### 3.1.3.2. Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: Interessenberücksichtigungsprioritäten

Es wurde im Demokratisierungsprogramm hervorgehoben, daß an demokratische Systeme trotz ihrer analytisch zweifachen Legitimierungsbedürftigkeit der normative Anspruch zu richten ist, daß sie in ihren Handlungen grundsätzlich vom Willen der Mehrheit der davon gleichermaßen Betroffenen gesteuert werden müssen. Daraus leitet sich unzweifelhaft das Gebot einer eindeutig prioritären Partizipation der raumpolitisch betroffenen Einwohnerschaft ab. Aktiv-gestalterische Partizipation soll nach den oben vorgetragenen Überlegungen [34] nur dieser einen Gruppe zukommen. Ihren hypothetischen, wenn immer möglich aber empirisch zu ermittelnden Planungsansprüchen sind in jedem Falle sowohl bei der Ausgestaltung der für das Interessenberücksichtigungspotential von Planungsverwaltungen ausschlaggebenden Institutionen (Systemebene) [35] als auch auf der jeweiligen Handlungsebene primär zu berücksichtigen. Zu Beginn einer jeden Planungsphase ist daher ein auf der Grundlage solcher Interessenberücksichtigung beruhender Entwurf des jeweils Wünschbaren auszuarbeiten. Erst in einem zweiten Schritt soll die Planungsverwaltung diesen Entwurf mit den Konsequenzen hypothetisch wahrscheinlicher Systemebene oder tatsächlich in Aussicht gestellten konfliktuellen Verhaltensweisen [36] der potentiellen Nutzungsverweigerer (Handlungsebene) konfrontieren. Nur auf diese Weise läßt sich auf institutionellem Wege sichern, daß grund- und produktionsmitteleigentümerische Planungspartizipation den geforderten [37] Charakter bloß reaktiver, der Informationsbeschaffung dienender Handlungsmöglichkeiten haben. Dieser Grundsatz muß das Verfahren in jeder Planungsphase beherrschen. Im Modell beschränken wir uns auf seine exemplarische Konkretisierung für die Implementierungsphase.

Unter den beiden kraft andersartiger Betroffenheit entscheidrelevanten und daher in ihren Interessen ebenfalls zu berücksichtigenden Gruppen des ökonomischen Systems wird man der Gruppe der Produktionsmitteleigentümer Priorität einzuräumen haben. Einmal ist der Bereich ih-

rer autonomen Entscheidzuständigkeit für jede Nutzungs- und Entwicklungsplanung von siedlungsbestimmender Bedeutung. Das Arbeitsplatzangebot ist für jede kommunale Raumplanung eine Schlüsselgröße [38]. Zudem kommt dem Produktionsmitteleigentum wegen seiner grundlegenden Bedeutung für die Funktionsweise unserer Wirtschaftsordnung ein gegenüber dem weniger systemnotwendigen Bodenprivateigentum [39] erhöhter Schutz zu. Diesen Sachverhalt im Raumplanungsrecht durch Gleichstellung von Boden- und Produktionsmitteleigentümerstellung im Planungsverfahren unberücksichtigt zu lassen, wäre unrealistisch und systemwidrig zugleich. Er kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, daß eine generelle verfassungsrechtliche Grundlage für eine unter bestimmten wirtschaftspolitischen Voraussetzungen mögliche Enteignung von Produktionsmitteleigentum analog zur Bestimmung über die Enteignung von Bodeneigentum bei der Raumplanung nicht besteht [40]. Vertreter des ökonomischen Systems tendieren in einzelnen Stellungnahmen selbst zur Aufgabe der funktionalen ideologischen Verklammerung von Boden- und Produktionsmitteleigentum. Diese ist vor einer bereits im 19. Jahrhundert einsetzenden Entwicklung rechtlicher Differenzierung der beiden Eigentumsarten [41] analytisch bereits seit langem unhaltbar geworden [42]. Aus der Sicht seiner eigenen Bestandsicherung wird dieses ideologische Umdenken langfristig wohl auch notwendig, weil ein Festklammern an der Einheitsbetrachtungsweise vor den knappheitsbedingt immer stärkeren Sozialisierungsbestrebungen im Bodenbereich zum Bumerang werden könnte. Ähnlich begründbaren Sozialisierungstendenzen im Produktionsbereich soll durch eine differenzierende Betrachtungsweise von Anfang an die Grundlage entzogen werden.

### 3.1.3.3. Hinweis zum Informationsproblem

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer jeden materialen Differenzierung politischer Systeme ist zweifellos eine umfassende Information der verschiedenen Partizipienten. Der Raumplanungsgesetzgeber hat das beinahe in jeder Publikation über Planungsprozesse angeschnittene [43] Problem in den Art. 3 und 8 behandelt. Mit GEISSBÜHLER [44]

handelt es sich dabei sicherlich um umfassende Verfahrensgrundsätze, die von allen mit Aufgaben der Raumplanung betreuten Behörden zu beachten sind. Sie sollen auch die in letzter Zeit im allgemeinen informationsfreundlichere kommunale Szene beherrschen. Mit der Möglichkeit, nach Art. 36 "bis zum Erlaß oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen "festzulegen", innerhalb derer keine ... Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gang befindlichen Planung widersprechen", wird auch das von MÜLLER [45] zu Recht als Feind einer allgemeinen Planungsöffentlichkeit ins Feld geführte Argument der Spekulationsgefahr hinfällig. Abweichungen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Planung können nur für die Zeit der verwaltungsinternen Bearbeitung der verschiedenen Planungsphasen sinnvoll sein. Vor Beginn und nach Abschluß einer jeden Phase ist eine umfassende Öffentlichkeitsinformation geboten.

Weitere Ausführungen über das Informationsproblem scheinen mir in Anbetracht der Fülle der einschlägigen Literatur an dieser Stelle nicht erforderlich. Ein umfassender Problemabriß findet sich bei DIENEL [46]. Gerade in unserem Zusammenhang zu wiederholen ist der Appell von FERRIER [47] oder JUNK [48], wonach Informationen auch in schwer darstellbaren Bereichen der Planung allgemeinverständlich und lesbar sein müssen. So begründet etwa JUNK eindrücklich die Notwendigkeit von "Konsequenzinformation", "Interesseninformation" und "Zusammenhangsinformation". Zur Umsetzung von Fachinformation in die Alltagssprache sind eigentliche "Gegenexperten" und Übersetzer" heranzuziehen [49]. Die hier geforderte Informationsverarbeitung unter dem Gesichtswinkel der Interessenlage der verschiedenen Partizipientengruppen soll verhindern, daß Informationskampagnen zu bloßen PR-Aktionen für eine Planvorlage oder gar zu eigentlicher Manipulation degradiert. Behördliche Information soll auch alternative Entscheidungsvarianten mit der ihnen gebührenden Gründlichkeit zur Diskussion stellen [50].

### 3.1.3.4. Planungskommissionen und private Planungsbüros

Der Begriff 'Planungsverwaltung' wird im folgenden im funktionellen Sinne verstanden. Dazu gehören sämtliche Institutionen und Personen, die an der verwaltungsfachlichen und planungstechnischen Ausarbeitung an den der Planungsverwaltung zugewiesenen Aufgaben kontinuierlich mitwirken. In kleineren Gemeinden, die nicht über einen ausgebauten Stab von Planungsbeamten verfügen, erfüllen solche Aufgaben vielfach ad hoc berufene Fachkommissionen ohne Verwaltungsbefugnisse oder private Planungsbüros. Die Erfahrung lehrt, daß bei der Zusammenstellung der ersteren politisches Couleur und fachliche Qualifikationen berücksichtigt werden muß. Glücklicherweise scheint hier ein Juristenmonopol nie bestanden zu haben. In vielen Gemeinden muß wahrscheinlich eher gegen eine älteren Planungsvorstellungen entsprungene Techniker- und Akademikervorherrschaft zugunsten vermehrt interdisziplinär und beruflich gemischter Zusammensetzung angekämpft werden.

Für Planungskommissionen wie für Planungsbüros haben die gleichen Verhaltensgrundsätze wie für die eigentliche Planungsverwaltung zu gelten. Das Gebot größtmöglicher Neutralität gebietet, daß Großgrundeigentümer und Großinvestoren von der Mitgliedschaft in Planungskommissionen ebenso ausgeschlossen werden wie die Wahl von eigentümer- oder investorennahen Planungsbüros [51]. Die im Kanton NE eingeführte Bewilligungspflicht [52] privater Planungsbüros sollte in allen Kantonen Schule machen. Weil eine Ausarbeitung von Alternativvorschlägen durch weitere unabhängige Planungsbüros die finanziellen Mittel kleinerer Gemeinden regelmäßig übersteigen dürfte, andererseits aber eine sachliche Beurteilung der den abgelieferten Plänen zugrunde liegenden politischen Wertungen ohne nähere Angaben etwelches Fachwissen erfordert, erlangen solche Planungsbüros vielfach eine informationell monopolähnliche Stellung. Die Gemeinden werden daher gut daran tun, mittels Formulierung möglichst präziser Zielvorgaben und über eine sorgfältige Auswahl seriöser Planungsbüros diesbezüglich eine möglichst weitgehende Kontrolle sicherzustellen. Auch sollten die Kontakte solcher Planungsbüros zu verschiede-

nen nach den hier vertretenen Grundsätzen der materialen Differenzierung zu behandelnden Gruppen von Planbetroffenen systematisch aufgezeichnet werden. Ihre Begehren sind als solche zu bezeichnen und den beschlußfassenden Instanzen vollumfänglich zur Kenntnis zu bringen. Politische Grundlagewertungen [53] sind unter Angabe möglicher Alternativen ebenfalls explizit anzugeben.

### 3.1.4. Brennpunkte des vertikalen Differenzierungsgebots im Modell für die kommunale Nutzungsplanung

Auch das im Demokratisierungsprogramm enthaltene Postulat für die vertikale Strukturierung des raumpolitischen Gesamtsystems nach betroffenheitsdifferenzierenden Gesichtspunkten kommt im folgenden Modell zum Tragen. Kristallisationspunkte dieser Forderung sind die Stellung der (zwar nicht als eigentliche Subsysteme figurierenden) [54] Stadtteile, der notwendige Autonomieschutz im Zusammenhang mit der nach RPG auch Zweckmäßigkeitsfragen umfassenden kantonalen Genehmigungsverfahren [55] sowie das Beschwerdeverfahren [56].

## 3.2. VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG VERSCHIEDENER ZIELSYSTEME (PHASE 1)

In Erfüllung der im übergeordneten System formulierten Planungspflicht und der Entwicklungsplanung leitet die kommunale Verwaltung den Nutzungsplanungsprozeß ein. Seine erste Phase findet ihren Abschluß in der Beschlußfassung über die angestrebten Planungsziele. Die zuständigen Verwaltungsstellen oder von ihnen beauftragte Planungsbüros [57] erarbeiten anhand angestellter Analysen [58] über den Ist-Zustand verschiedene Zielsystemvarianten zuhanden der beschlußfassenden Instanz. Bereits in dieser Phase sind sie auf Informationen über die Planungswünsche der Einwohnerschaft, der Grundeigentümer und der ortsansässigen Unternehmungen angewiesen [59]. Sie arbeiten daher nicht im luftleeren Raum, sondern treten mit den verschiedensten Gruppierungen in Kontakt. Ein Teil derselben ist sich der Bedeutung des Zielplanungsprozesses bewußt. Erfahrungsgemäß [60] sind das vorab selbst langfristig disponierende Pro-

duktivnutzer und Investoren. Sie sind bestrebt, ihre Planungsvorstellungen und -interessen möglichst frühzeitig und wirkungsvoll in den politischen Prozeß einzubringen. Die Planungsämter sehen sich einem Druck aus der Systemumwelt ausgesetzt, den sie in irgendeiner Weise zu kanalisieren suchen. Für sie geht es primär darum, die diversen Partizipationsbestrebungen für die Zielbündelvarianten fruchtbar zu machen. Innere Konsistenz [61] der verschiedenen Varianten - Konformität mit vorgegebenen Daten und das Bestreben nach 'Ausgewogenheit' [62] - verlangen von der Planungsverwaltung, als zu stark wahrgenommenen Druck einzelner Gruppen durch Regulierung der Zugänge zu den Planungsstellen abzufangen. Prioritäre Berücksichtigung der Interessen der raumpolitisch betroffenen Einwohnergruppen verlangt, daß die Autonomie der Planungsbürokratie vor spezifischen Einzelgruppeninteressen gesichert wird. Dies kann beispielsweise erfolgen über eine Formalisierung und Institutionalisierung der Kontaktgespräche zur Außenwelt oder durch den Versuch der Planungsinstanz, gegenläufige Interessen zu Partizipationsbestrebungen zu motivieren, um damit eine höhere Repräsentativität unter der Gesamtheit von Partizipienten zu bewirken [63]. In beiden Fällen schlägt der Versuch, von der Planungsstelle erkannte Asymmetrien [64] abzubauen, in verfahrensrechtlich geregelter Umverteilung von Partizipationschancen einzelner Gruppen aus.

Diese Institutionalisierung sollte gemäß den Ausführungen zur Demokratisierung nicht von der Planungsverwaltung in eigener Regie vorgenommen werden. Geboten erscheint vielmehr, daß anläßlich der genaueren Umschreibung der einzelnen Stufen kommunaler Planungsprozesse in einem Planungsverfahrensreglement für alle Planungsprozesse gleichermaßen festgelegt wird, in welcher Form welche Gruppen als Partizipienten auftreten und berücksichtigt werden sollten [65].

Eingeleitet wird diese erste Phase des kommunalen Nutzungsplanungsprozesses durch die Planungsverwaltung aufgrund von Parlamentsbeschlüssen, Volksbegehren, in der gemeindeeigenen Entwicklungsricht-

planung enthaltenen früheren zeitlichen Anweisungen oder aufgrund kantonalrechtlicher Planungsanordnungen. RPG Art. 62 sieht nun noch eine weitere und recht eigenartige Möglichkeit vor. Danach soll "Jedermann, der ein Interesse geltend machen kann, ... nach Ablauf von fünf Jahren seit dem rechtskräftigen Erlaß des Nutzungsplanes" das Recht haben, "jederzeit das Begehren um Umzonung von Grundstücken zu stellen, wenn er glaubhaft macht, daß sich die Verhältnisse seit dem Erlaß des Planes wesentlich geändert haben oder daß sonstige besondere Umstände eine Umzonung rechtfertigen." Diese Möglichkeit kann aufgefaßt werden, als eine Art 'beschränktes Initiativrecht' auf Einleitung eines neuen Planungsprozesses, sofern die anbegehrte Umzonung nicht im Rahmen der vorbestandenen Planziele erreichbar ist. Ansonsten handelt es sich dabei um ein Antragsrecht auf 'Umimplementierung' (Phase 3). Wegen der inneren Kohärenz von Nutzungsplänen und wegen der recht langen Sperrfrist von 5 Jahren, während der sich Vieles in einer Gemeinde ändern kann, wird es vielfach angezeigt sein, solche Begehren zum Anlaß einer Neuüberprüfung der Planungsziele zu nehmen, mithin nicht einfach isoliert 'umzuimplementieren'. Wie die Botschaft [66] ausführt, handelt es sich bei dieser Bestimmung um eine Übernahme der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Es besteht daher kein Zweifel, daß es sich hier um einen rechtlich geschützten und mit BRUHIN [67] sogar mit Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde durchsetzbaren Rechtsanspruch handelt, der auch dem ortsabwesenden Grundeigentümer ein derartiges beschränktes Initiativrecht verleiht. Das Recht ist andererseits auch Nichteigentümern zuzuerkennen, weshalb dann, wenn "seit der Planfestsetzung Umstände eingetreten sind, welche die Gültigkeit des Plans in Frage stellen" (BOTSCHAFT) [68], das Einleiten eines neuen Nutzungsplanungsprozesses nicht mehr zur Disposition von Mehrheitsbeschlüssen steht. Diese Regelung kann zu bedenklichen Einbrüchen in die Planungsautonomie der Gemeindeeinwohnerschaft seitens zentraler Gerichtsorgane führen [69]. Bei der Beurteilung solcher Umzonungsbegehren durch Kantons- oder Bundesgerichtsinstanzen ist daher äußerste Zurückhaltung geboten.

## 3.3. ZIELBÜNDELENTSCHEIDUNG (PHASE 2)

Die Planungsstellen legen die verschiedenen Zielsystemvarianten den 'politischen' Organen zur Beschlußfassung vor. (Großer und kleiner Gemeinderat, Gemeinderat und Gemeindeversammlung.) Diese Organe legitimieren sich aus allgemeinen Wahlen und damit aus dem legitimatorischen System. Der Beschluß wird nach demokratischem Prinzip von der Mehrheit der davon Betroffenen (Systemmitglieder) gefällt, erfolge dies nun über einen Grundsatzentscheid der Stimmbürger, über die Zustimmung einer parlamentarischen Vertretungskörperschaft oder über einen Beschluß der vom Volk gewählten Exekutive.

Wie bereits ausgeführt, darf die Bedeutung des Entscheids über das einer kommunalen Nutzungsplanung zugrunde gelegte Zielsystem nicht vernachlässigt werden [70]. Seine Unterschätzung kann sich organisationsrechtlich einmal darin äußern, daß darüber explizit überhaupt nicht Beschluß gefaßt wird. Man 'erstellt' es lediglich des 'besseren Bildes' wegen erst nach Fertigstellen des Nutzungsplanes zum Zwecke seiner besseren Rechtfertigung, sieht somit gar kein Zielverfahren vor (geringe formale Differenzierung). Oder man sieht zwar ein solches vor, eröffnet den Betroffenen daran jedoch erheblich geringere und mittelbarere Partizipationschancen als man dies im Falle der - vom Zielentscheid in den Grundzügen präjudizierten - Entscheidung über den Nutzungsplan (Phase 6) tut. Das ist leider im kommunalpolitischen Alltag die Regel [71]. Der innere Zusammenhang zwischen abstrakten Zielentscheidungen und konkreten Raumplänen [72] verlangt indessen eine verfahrensrechtliche Gleichbehandlung beider Teile: Wenn dem Demokratieprinzip entnommen wird, dem Nutzungsplan müsse die unmittelbarst mögliche demokratische Legitimation durch die Betroffenen zukommen, so gilt die gleiche Schlußfolgerung auch für die Zielsystementscheidung. Der Vorteil dieser oben allgemein geforderten Lösung [73] liegt auch in einer stärkeren Steuerung des nachfolgenden Implementierungsverfahrens über gesetzgeberische

Verfahrensbestimmungen, die eine autonome Auswahl der verschiedenen Partizipienten durch die Planungsverwaltung ausschließt. Inhaltliche Zielbündelentscheidungen und daran gekoppelte Verfahrensgrundsätze müssen als eigentliche Grundsatz- oder Großeinstellungsentscheidungen angesehen werden. Solche Entscheidungen sind inhaltlich so auszugestalten, daß sie tatsächlich in der Lage sind, den initiierten Planungsprozeß im Sinne der allgemeinen Planungslehre [74] materiell richtungweisend zu steuern. Sie stellt eine eigentliche Großeinstellungsentscheidung dar.

Gegenstand dieser Entscheidung sind realistische und untereinander widerspruchslose Angaben [75] zu den für die räumliche Entwicklung bedeutsamen Schlüsselvariablen und Variablen. Das sind Bevölkerungszahl, im Planungsgebiet liegende Arbeitsplätze mit entsprechenden Qualifikationsangaben (Schlüsselvariablen) Schulsysteme, Einkaufsmöglichkeiten, Gesundheitsversorgung, Siedlungstypen, Infrastruktur (Verkehr, Energie, Wasser, Abwasser, Müllabfuhr) als dependente Variablen. Nach dem diesbezüglich vorbildlichen Beispiel der Stadt Thun [76] müssen auf dieser Ebene ferner übergeordnete Grundsätze zu den Bereichen "Umwelt, Urbanität, Bevölkerungsstruktur, Stadtstruktur, Zentralität und Hierarchie der Zentren, Wirtschaftsentwicklung, Erholung und Freizeit sowie Verkehr" beschlossen werden. In der Praxis der schweizerischen Gemeinden finden sich durchaus ähnliche Beispiele [77].

## 3.4. IMPLEMENTIERUNGSVERFAHREN (PHASE 3)

### 3.4.1. Stellenwert und Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Strukturierung

Nach abgeschlossener Zieldiskussion geht die Planungsverwaltung daran, die einzelnen Ziele mit der zielrelevanten räumlichen Wirklichkeit zu konfrontieren [78]. Auch hier findet ein partizipationsrelevanter Austauschprozeß zwischen Verwaltung und raumpolitisch sowie andersartig Betroffenen statt.

Das Implementierungsverfahren ist auf die rechtsverbindliche Verabschiedung einer echtgenerell-konkreten Entscheidung (Plan) gerichtet. Der Plan seinerseits beinhaltet ein interdependentes Gefüge konkreter öffentlicher Rechtsverhältnisse, die für jeden dinglich Berechtigten unmittelbar verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens beinhalten. (RPG Art. 29). Diese Anordnungen lösen raumpolitische und andersartige Betroffenheit aus. Über die entsprechenden Partizipationspositionen über die Bedeutung der am Anfang von Planungsprozessen anzustellenden Analysen für das Gelingen dieser Zielbündelimplementierung auf die konkrete Raumwirklichkeit und über die zielrelevanten räumlichen Faktoren in der Nutzungsplanung finden sich ausreichende Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln und Abschnitten. Was zum allgemeinen Stellenwert räumlicher Implementierungsprozesse und zum entsprechend hohen Partizipationsdruck für die Ebene des Bundes und der Kantone ausgeführt wurde, kann hier nur unterstrichen werden. Zumal wenn mitbedacht wird, daß vielerorts noch mit allzu abstrakten, wertausfüllungsbedürftigen und für nachfolgende Implementierungsprozesse rational kaum operationalisierbaren Zielsystemen gearbeitet wird, wird deutlich, wie breit der Fächer der widerstreitenden Partizipienteninteressen bei dieser die konkreten Nutzungsmöglichkeiten auf Jahre hinaus bestimmenden Planungsphase sein dürfte. Dementsprechend heftig werden die Konflikte unter und zwischen den Partizipienten an die Planungsverwaltung herangetragen werden.

Zielbündelimplementierung ist ein gleichermaßen hochgradig wertungsbedürftiger wie technisch-fachlicher Vorgang. Er gehört damit eindeutig in die Zuständigkeit der technisch-fachlich geschulten Planungsverwaltung, verlangt aber gleichzeitig ein Höchstmaß demokratischer Steuer- und Kontrollierbarkeit. Insbesondere ist der hohe Partizipationsdruck nach den Kriterien des Demokratisierungsprogrammes und nach den oben allgemein entwickelten [79] Grundsätzen in geordnete, in der Zielbündelentscheidung festgelegte und damit kontrollierbare Bahnen gelenkt werden. Die Tore zur Planungsverwaltung sollen und müssen geöffnet werden. Pläne lassen sich nicht auf dem Reißbrett des

Technikers entwickeln. Weil es für die Planinhalte jedoch nicht unwesentlich ist, wer hier ein und aus geht, muß eine Auswahl und Kontrolle von übergeordneter Stelle erfolgen.

Die folgenden Ausführungen wollen in diesem Sinne mögliche Varianten zur Diskussion stellen. Dabei soll zunächst das Problem einer möglichen Stadtteilpartizipation und anschließend eine Möglichkeit zur Berücksichtigung der drei als Partizipienten ausgewiesenen (nichtinstitutionellen) Gruppen diskutiert werden.

### 3.4.2. Stadtteilpartizipation

Es wurde dargestellt, daß in größeren Siedlungsgebieten nach dem Grundsatz des Demokratisierungsprogramms zur vertikalen Differenzierung politischer Systeme verschiedene Subsysteme (Stadtteile) ausgegliedert werden könnten [80]. Falls die dort vorhandene politische Kultur keine Umgestaltung solcher Stadtteile in eigentliche, relativ autonome politische Subsysteme zuläßt, wie das in dieser Arbeit angenommen wird [81], müssen die Stadtteile jedenfalls bei der Implementierungsphase herangezogen werden.

Denn hier geht es darum, in voller Kenntnis der räumlichen Gegebenheiten und der kleinstraumbezogenen Gestaltungswünsche der Bewohner die abstrakt formulierten Zielkomponenten mit den spezifischen nutzungsstrukturellen Charakteristika eines jeden Stadtteils so weit als möglich zu harmonisieren.

Für die institutionalisierte Partizipation der Stadtteile an diesem Prozeß bieten sich verschiedene mögliche, in der Schweiz bisher jedoch nirgends praktizierte Varianten an:

#### 3.4.2.1. Die volle Ausgliederung und Dezentralisierung der Implementierung

Eine volle Ausgliederung der Implementierung aus dem kommunalen

politischen System bedingt eine Übernahme dieses Planungsabschnittes durch Stadtteil-Institutionen. Den letzteren käme in einem derartigen System ein Antragsrecht gegenüber den auf städtischer Ebene zum Erlaß des Nutzungsplanes zuständigen Instanzen zu.

Wie in der anschließenden Variante 2 (2.4.2.2.) wird hierzu zunächst die Bildung öffentlichrechtlicher Körperschaften in den Stadtteilen erforderlich [82]. Denn eine derart starke Stadtteilposition setzt höchstmögliche Repräsentativität und Beteiligungsmöglichkeiten für alle Stadtteileinwohner voraus. Irgendwelche private Vereinigungen wie Quartiervereine, Quartierleiste oder Quartierausschüsse [83] könnten und dürften nicht als einzig legitimierte Mitwirkungsträger betrachtet werden.

Solche Antragsrechte lassen sich unterschiedlich stark ausgestalten: Im einen Extremfall wird das Antragsrecht zum eigentlichen Antragsmonopol [84]: Den gesamtstädtischen Instanzen ist es in diesem Falle untersagt, bei ihrer Beschlußfassung über den Plan inhaltliche Abänderungen an den Anträgen der Stadtteile anzubringen. Sie könnten die Plananträge nur gesamthaft annehmen oder aus Gründen mangelnder Zielkonformität zur Neubearbeitung zurückweisen.

Die planungspraktischen Nachteile einer derartigen Konzeption liegen auf der Hand: Einmal führt die Aufteilung einer einzigen (städtischen) Planungsstufe auf zwei je unvollständige Ebenen dazu, daß weder stadtteilbezogen noch gesamtstadtbezogen befriedigend geplant werden kann. Der Plan für den gesamten Städtkörper wird zur bloßen Addition von Stadtteilplänen, weshalb übergreifende Steuerungsentscheidungen trotz städtischer Zielsystemzuständigkeit nur auf dem Weg der Nichtgenehmigung implementiert werden könnten. Andererseits bestünde für die Stadtteile die Gefahr, daß die Stadt, in Ermangelung eigener Kompetenzen im Bereich der vollständig ausgelagerten Planungsphase, ihre Befugnisse in den übrigen Planungsphasen über das planerisch sinnvolle Ausmaß hinausgehend interpretieren müßte: In die auf gesamtstädtische, mithin zentrale, Belange gerichteten Zielsysteme dürften stadtteilspezifische Im-

plementierungsentscheidungen eingebunden [85] werden. Damit aber bliebe von den postulierten Mitwirkungsrechten der Stadtteile an der ihr Gebiet betreffenden Nutzungsplanung u. U. nur wenig übrig.

Das beschriebene Extremmodell voller Auslagerung, verbunden mit einem Antragsmonopol für die Stadtteile, dürfte ferner in all jenen Fällen, in denen zwischen Stadtteil und Stadt ein Konflikt auftritt, zu lähmenden Nicht-Entscheidungen und damit zur Nicht-Planung führen. Nicht-Planung aber bedeutet nicht unbedingt Nicht-Entwicklung!

Um derartige Patt-Situationen zu bewältigen, ließe sich eine Mittellösung denken: Das immer noch starke Antragsrecht der Stadtteile wird so ausgestaltet, daß im Konfliktfall die städtischen Organe obsiegen. Den Stadtteilen wird gegenüber inhaltlichen Abänderungen ihrer Anträge durch städtische Organe ein - umstößliches [86] - Vetorecht zuerkannt. Aber auch für dieses Modell gelten die oben angebrachten Einwände.

Eine weitere Lösung für die Auslagerung von Phase 3 besteht darin, daß ihr Schwerpunkt nur noch teilweise in den Stadtteilen liegt, daß begleitend und die Stadtteilorgane beratend städtische Planungsstellen arbeiten. Ihnen stünde die Aufgabe zu, die stadtteilspezifische Implementierung auf gesamtstädtische Planzielkonformität zu überwachen. Zwar wird auch in diesem Modell keine saubere Aufteilung des städtischen Nutzungsplanungsprozesses auf zwei zuständigkeitsmäßig klar getrennte Ebenen vorgenommen. Aber es wird versucht, die Implementierung parallel auf zwei Ebenen abzuwickeln. Neben der gesamtstädtischen Fachplanung beschränkt sich das Stadtplanungsamt auf das gesamtstädtisch Nötige [87]. Dafür gewährt es den Stadtteilen - gleich dem nächsten Modell - mehr oder weniger starke Mitspracherechte. Für die übrigen Belange sind weiterhin die Stadtteile als einzige antragsberechtigt.

Der Nachteil dieses Modells liegt in der Schwierigkeit der materiellen Ausgrenzung der beiden Implementierungsbereiche. Sein Vorteil gegen-

über den folgenden liegt darin, daß damit in ähnlicher Weise wie bei der vollen Ausgliederung der Stadtteile als raumpolitische Subsysteme die Partizipationsmöglichkeiten der Stadtteilbetroffenen erhöht werden können, ohne daß zentrale Steuerungsentscheidungen vor schier unüberwindliche Implementierungsschwierigkeiten geraten müßten.

2.4.2.2. Mitspracherecht der Stadtteile am Implementierungsprozeß

Träger des Implementierungsprozesses ist die städtische Planungsverwaltung. Eine verwaltungsmäßige Auslagerung der Phase 3 findet nicht statt. Deren einzig legitimierte Gesprächspartner sind jedoch die Stadtteile [88]. Damit kommt den Stadtteilen die Funktion der Meinungsbildung, der Integration der verschiedenen Meinungs- und Interessenpositionen zu einer konsistenten und kohärenten Gesamtmeinung und deren Vertretung gegenüber der städtischen Planungsverwaltung zu. Begehren und Vorschläge von Einzelnen und Einzelgruppen müssen in jedem Falle den entsprechenden Stadtteilorganen vorgetragen werden, die sie inhaltlich überprüfen, daraufhin möglicherweise bei ihrer Stellungnahme berücksichtigen und derart in modifizierter Form weiterleiten. Auf diese Weise wird eine Kontrolle und eine Steuerung sämtlicher für Phase 3 bestimmender Inputs durch die betroffenen Stadtteile angestrebt. Die Stadtteile haben ein verfahrensrechtlich gesichertes Monopol für den Zugang zum städtischen Implementierungsprozeß. Auch bei diesem Modell sind die Stadtteile mit der gleichen Begründung wie für die erste Gruppe (2.4.2.1.) zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit eigenständigem demokratischen Legitimationssystem auszubilden.

Planungspraktisch beseitigt dieses Modell den aus der vollständigen oder partiellen Ausgliederung des Implementierungsprozesses aus dem städtischen raumpolitischen Systementspringenden Nachteil von unüberwindbaren Konflikten zwischen Gesamtstadt und Stadtteil und von darin begründeten Gefahren der Vernachlässigung gesamtstädtischer Belange. Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß finanzielle Folgeprobleme der Planungsentscheidungen von jener Einheit zu tragen sind, die über entsprechende Finanzen verfügt [89].

Die Stellung der Stadtteile wird jedoch gegenüber der letztgenannten Variante (Implementierungsprozeß auf zwei Ebenen) tendenziell verschlechtert: theoretisch werden sich die gesamtstädtischen Verwaltungsorgane auch in jenen Belangen durchsetzen, die in keiner Weise von gesamtstädtischer Bedeutung sind, denn verfahrensrechtlich findet keine Zweiteilung der Implementierungsverantwortung statt. Die Stadtteile haben lediglich ein ausschließliches Anhörungs- und Antragsrecht, dessen Wirksamkeit weitgehend von dessen Handhabung durch die städtische Planungsverwaltung in der Praxis abhängt.

### 3.4.2.3. Das konkurrierende Mitspracherecht der Stadtteile neben anderen Partizipationsberechtigten

Die vorangegangenen Modelle gehen alle davon aus, daß die Stadtteilorgane als einzig legitime Gesprächspartner gegenüber der städtischen Verwaltung anzusehen sind. Sie mediatisieren im städtischen Siedlungsgebiet sämtliche bürgerschaftlichen Partizipationsbestrebungen. Vorausgesetzt werden durchgehend Stadtteilorgane mit relativ hoher Problemverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität. Dies setzt wiederum einen relativ hohen Organisationsgrad und entsprechend dichte politische Kultur in den Stadtteilen voraus. Wir haben es im Zusammenhang mit der Frage nach einer Ausgliederung der Stadtteile als eigentliche politische Subsysteme abgelehnt, vom Vorhandensein dieser Bedingungen auszugehen. Ob sie für die hier zur Debatte stehende, weniger weitgehende Lösung gegeben sind, muß bei dem in den letzten Jahren in den meisten Städten festzustellenden Desorganisations- und Anonymisierungsprozeß trotz den jüngsten Repolitisierungsbestrebungen kommunaler Politik ebenfalls bezweifelt werden. Wenngleich für eine Wiederherstellung politischer Kultur das Bestehen echter Partizipationsmöglichkeiten stimulierend wirkt [90], besteht doch andererseits leicht die Gefahr, daß im Ergebnis mit solchen Konzepten nicht nur alles beim alten bleibt, sondern sogar eine Verschärfung jener Asymmetrien eintritt [91], gegen die man mit schönen Modellen ins Feld zu ziehen vermeinte.

Vor diesem Hintergrund wird nun dieses dritte Modell verständlich: Man geht zwar auch hier von einer stadtteilumfassenden Organisation aus, die am Implementierungsprozeß mitwirkt. Daneben besteht jedoch zusätzlich die Möglichkeit, als einzelner oder als minoritär gebliebene Einzelgruppe Implementierungsvorschläge vorzutragen. Soll dabei der Gedanke des Minderheitenschutzes betont werden, so wird man immer noch am einzigen Gesprächspartner Stadtteil festhalten können, jedoch verlangen, daß - neben den obsiegenden Mehrheitspositionen - jeweils auch Minderheitsanträge weitergeleitet werden. Ihren Stellenwert zu würdigen, ist dann Aufgabe der städtischen Planungsverwaltung. Soll demgegenüber eher der bürgerschaftlichen Skepsis oder gar Abstinenz gegenüber den möglicherweise noch neuartigen Organen des Stadtteils Rechnung getragen werden [92], so müßten Möglichkeiten zusätzlicher verfahrensrechtlich zu regelnder Kontaktkanäle geschaffen werden. Damit soll vorerst weniger eine eigentliche umverteilende Veränderung der vorbestandenen Materialisierung als vielmehr deren Offenlegung bezwecken. Geheimgehaltene "Klientelbeziehungen" (HESSE) [93] und der von der Öffentlichkeit "abgeschirmte Zugang zum 'Machthaber'" (SCHMIDT) [94] werden transparent und politisch thematisierbar gemacht.

Eine Mittellösung, die vorab auf die vielerorts (noch) nicht vorhandene Problemlösungs- und Konfliktbewältigungskapazität der Stadtteilorgane Rücksicht nimmt, besteht darin, daß der Stadtteil zwar das Monopol zur Kontaktnahme der städtischen Verwaltung innehält. Aber die anfallenden Inputs werden nicht bis hin zu Mehrheits- und Minderheitsanträgen verarbeitet, sondern bereits in einem früheren Prozeßstadium - nur teilweise bearbeitet - weitergeleitet.

Dieses Modell hat gegenüber den ersten zwei den Vorteil, daß es den realen politischen Verhältnissen einer heutigen Stadt wohl am ehesten Rechnung trägt: Bei jenen besteht die Gefahr, daß - trotz gegenteiliger rechtlicher Sollnorm - starke Interessenvereinigungen, sollten sie im Stadtteil unterliegen, auf informellem Wege gleichwohl an die Stadtverwaltung gelangen. Verfahrensrechtlich theoretisch garantierte Autonomie

des politischen Systems gegenüber dem ökonomischen würde durch faktische Prozesse unterlaufen [95]. Demgegenüber bleibt dieses realistisch und strategisch offener zugleich. Realistisch, weil es solche 'Schwarzkontakte' nicht einfach mit entsprechendem Partizipationsverbot rechtlich 'aus der Welt glaubt', sondern diese wenigstens verfahrensrechtlich einfängt und damit transparent und kontrollierbar macht. Strategisch offener, weil es nicht blindlings vom Axiom der Überwindung gesellschaftlicher Asymmetrien allein durch Betroffenheitspartizipation bei jeder Phase von Planungsprozessen ausgeht. Sollten in den Stadtteilorganen Entscheidungen getroffen werden, die eindeutig wenig stark organisierte Interessen benachteiligt, bestünde für die städtische Planungsverwaltung noch eine Korrekturmöglichkeit [96]. Daß dies zugunsten unterprivilegierter Bevölkerungsschichten vielfach notwendig wird, zeigen nicht nur zahlreiche Untersuchungen der Partizipationsforschung [97], sondern auch der praktischen Erfahrung entsprungene Partizipationsreglemente einzelner Städte [98]. Die Korrektur kann auch erfolgen durch präventive Festlegung eines auf interessenmäßige Ausgewogenheit angelegten Wahlverfahrens [99] innerhalb der Stadtteile oder durch andere reglementarische Bestimmungen über die innere Struktur der Stadtteile [100].

### 3.4.2.4. Mitsprache von einzelnen Bürgern, Bürgergruppen und Interessenvereinigungen

Eine solche Mitsprache am stadtteilspezifischen Implementierungsprozeß verzichtet auf stadtteileigene Institutionen. Einziges Kriterium für die verfahrensrechtlich geregelte Partizipation gegenüber der Stadtverwaltung ist der Wohnsitz im entsprechenden Stadtgebiet. Ihre Mediatisierung findet nicht statt. Das ist die heutige Situation [101].

Dem Stadtteil wird jegliche raumpolitische Bedeutung abgesprochen; er wird als bloß geographische Größe betrachtet und dient nur als Aufhänger für die Partizipationsberechtigung. Die Situation eines Stadtteileinwohners in Phase 3 gegenüber der Stadtverwaltung ist beinahe dieselbe wie jene eines Einwohners einer kleineren Gemeinde. Der ent-

scheidende Unterschied liegt darin, daß dort, wo beim Gemeindebürger das Gemeindehaus mit Verhandlungstischen und Traktandenlisten steht, nichts als gähnende Leere zu finden ist. Weit entfernt befindet sich eine riesenhafte Planungsverwaltung, die neben ihm und seinen Mitstadtteilbewohnern noch hunderttausende von anderen 'Partizipienten' zu berücksichtigen hat. Dieses Modell mag weder die möglichen Partizipienten, noch die Verwaltungsbürokratie zu befriedigen. Das Verfahren wird völlig unübersichtlich. Von einer stadtteildifferenzierenden Partizipation kann nicht mehr gesprochen werden.

### 3.4.3. Möglichkeit für eine differenzierte Behandlung von Einwohnern, Produktionsmitteleignern und Grundeigentümern

3.4.3.1. Entsprechend den oben ausgeführten Grundsätzen zu den Prioritäten der Interessenberücksichtigung dieser drei Partizipientengruppen [102] muß auch das Implementierungsverfahren ausgestaltet werden. Derzeit sind die in dieser Planungsphase stattfindenden Kontakte zwischen Planungsverwaltung und ihrer gesellschaftlichen Umwelt offenbar nur in wenigen Fällen geregelt [103]. Diese Bestimmungen zeigen indessen gleichermaßen wie die vielerorts ohne besondere Regelungen abgewickelte Planungspraxis [104], daß sich solche Kontakte oft auf Verhandlungen mit der Grundeigentümerschaft und - vereinzelt - mit Großunternehmungen beschränken. Raumplanung wird vielfach immer noch vornehmlich unter dem Aspekt des Eingriffes in das verfassungsmäßige Eigentumsrecht betrachtet; die Grundeigentümergespräche dienen dazu, möglichst frühzeitig zu eruieren, welcher Spielraum dem politischen System bei der Implementierung seiner Planungsziele bei möglichst geringen Eingriffen in die Eigentümerrechte verbleiben. Grundeigentümerische Partizipation bezweckt Eingriffsminimierung [105].

Im Lichte der vorangegangenen Ausführungen geht diese Konzeption von zwei unzureichenden Prämissen aus: Eingriffsminimierung, wie sie im Gespräch mit einzelnen Grundeigentümern angestrebt wird, bedeutet zugleich positive Mitgestaltung an der Implementierung. Ge-

genüber den ursprünglichen Vorschlägen der Planungsbeauftragten werden in solchen Gesprächen Alternativen gesucht, welche schließlich als 'für beide Seiten befriedigende Lösung' in die Pläne eingehen. Grundeigentümergespräche stellen nicht bloß konfliktuell intervenierend [106] Partizipationsmöglichkeiten reaktiver Art dar. Sie ermöglichen im Gegenteil eine aktive Partizipationschance [107] für die Grundeigentümer. Die gefundenen Lösungen beschränken den vermeindlicherweise in solchen Gesprächen vorerst nur abzusteckenden Handlungsspielraum bereits ex ante.

Die Konzeption geht zum andern fälschlicherweise davon aus, daß der Prozeß der Zielimplementierung - im Rahmen der in Grundeigentümergesprächen eruierten Handlungsspielräume - eine weitgehend technische Angelegenheit sei, bei der jeglicher Öffentlichkeitsbezug wenn nicht gerade schädlich [108], so doch zum mindesten überflüssig sei.

So wird dann vielfach argumentiert, es sei früh genug, wenn die Öffentlichkeit nach Abschluß des Implementierungsprozesses bei Vorliegen des Planantrages an die 'politischen Behörden' in das Verfahren einbezogen werde.

Daß Implementierung kein bloß technischer, sondern ein in hohem Maße wertender Zielumsetzungsprozeß darstellt, wurde bereits erwähnt [109] Auch wurde darauf hingewiesen, daß das raumpolitische System gerade in Phase 3 aus Gründen einer latenten Gefahr von Legimationsentzug aus dem legitimatorischen System nicht nur auf Informationen über die räumlichen Gestaltungswünsche der Grundeigentümer, sondern auch der raumpolitisch betroffenen übrigen Bevölkerung angewiesen ist [110]. Zu Kontakten zu beiden Partizipientengruppen wird es daher in jedem Falle kommen. Bleiben sie indessen nur faktisch, indem sie 'weggeglaubt' werden, besteht die Gefahr, daß sich in deren Gefolge zufällige und selbst für die Planungsverwaltung unkontrollierbare Inhalte in die Pläne 'einschleichen' [111].

3.4.3.2. Es sind daher sämtliche Kontakte der Planungsverwaltung mit den verschiedenen Gruppen organisationsrechtlich zu strukturieren [112]. In Anbetracht dieser Kritik am heutigen Vorgehen und im Lichte unserer Prioritätenordnung wird eine organisationsrechtliche Sicherung einer je Partizipientengruppe unterschiedlichen Behandlung notwendig. Das Partizipationsverfahren ist in drei nacheinandergeschaltete Stufen zu zerlegen, deren inhaltlicher Spielraum sich zunehmend verengt.

3.4.3.2.1. In der ersten Stufe können nur raumpolitisch Betroffene partizipieren: Dorf- oder Stadtteilbewohner, Mieter oder eigennutzende Grundeigentümer werden aufgerufen, ihre Implementierungswünsche zu formulieren und vorzutragen. Beim heutigen Stand der Forschung zu kommunalen Öffentlichkeitsstrukturen ist davon auszugehen, daß die Verwaltung dabei selbst eine aktive Rolle zu übernehmen hat [113]. Einfache Ausschreibeverfahren und dgl. werden sicherlich nicht genügen. Die Öffentlichkeit soll mit hinreichenden Analyse- und Zielbündelinformationen versehen werden. Dabei ist insbesondere auch auf Diskrepanzen zwischen Zielbündeln und analytischen Befunden hinzuweisen. Gerade hier erlangt das oben allgemein formulierte Postulat hinreichender Lesbarkeit [114] praktische Bedeutung: Die Darstellung der Zielbündel muß dergestalt erfolgen, daß interessen- und gruppenspezifisch differenzierte, vom einzelnen 'erlebbare' Konsequenzen möglicher Implementierungsgrundsätze deutlich werden.

In der Literatur finden sich zahlreiche praktische Hinweise dazu, wie die Verwaltung eine breitangelegte Artikulierung der Planungswünsche verschiedener, insbesondere schwach organisierter Bevölkerungsgruppen fördern kann. Die Vorschläge für solche "aktive Partizipationshilfe" (SCHMIDT) [115] reichen vom "Kleinen Salon" über den "Zeitungs-jour-fixe" zur "Bürgerdebatte" (NAGEL) [116] oder zur eigentlichen Advokatenplanung [117]. Eine eindrückliche Liste findet sich bei DIENEL [118]: Er führt an: Direktkontakte, Beiräte, Fachausschüsse, Kommissionen, Foren, "Zukunftswerkstätten", "Klöster kreativen Denkens", Repräsentative Rekonstruktion der Gesellschaft etc. EBEL [119] führt ausführlich

die verschiedenen Möglichkeiten kommunaler Hearings auf und JONAS [120] fordert die Einrichtung eigentlicher Bürgerberatungsstellen. SCHILLING [12] fügt der Liste noch die "Artikulationshelfer", die Umfrage oder die Durch führung von Orientierungsversammlungen an. Die Liste läßt sich gewiß noch ergänzen [122]. Sie zeigt, daß durchaus Konzepte vorhanden sind und teilweise schon da und dort praktiziert werden, die in dieser ersten Stufe des Implementierungsverfahrens fruchtbar gemacht werden könnten.

Inhaltlich können im Rahmen des gewählten Planzielsystems alle die konkrete Raumnutzung betreffenden Aspekte vorgetragen werden. Die Begehren können sich selbstverständlich auf die Nutzung von Grundstücken bezie hen, an denen die Betroffenen keine dingliche oder obligatorische Berecht gung haben. Ebenso zur Debatte steht Art und Ausmaß produktiver Bodennutzung. Die Legitimation zur Mitsprache in dieser ersten Verfahrensstufe leitet sich einzig und allein aus raumpolitischer, konkreter Betroffenheit von raumbezogenen Planungsimplementierungsentscheidungen ab.

Aufgrund einer am Planzielsystem und an Einschätzungen der Relevanz der die Vorbringen formulierenden Gruppen orientierten Wertung der verschiedenen Eingaben erstellt die Planungsverwaltung nach Abschluß dieser ersten Stufe einen ersten Planvorschlag [123]. Von diesem ist zu vermuten, daß er - wegen den dargelegten Interessengegensätzen - in einigen Punkten den Interessen der Grundeigentümer und Produktivnutzer deutlich zuwiderläuft.

3.4.3.2.2. Erst in den nun folgenden Verfahrensstufen 2 und 3 können im Hinblick auf eine Ausschaltung konfliktuellen Verhaltens und eine Reduktion der in Aussicht stehenden Entschädigungskosten Gespräche mit den Grundeigentümern aufgenommen werden. Sie werden über den Erstentwurf in Kenntnis gesetzt.

In der zweiten Verfahrensstufe werden nach obiger Prioritätenordnung die produktivnutzenden Grundeigentümer aufgefordert, ihre Implementierungswünsche zu formulieren und einzureichen. Inhaltlich sind diese auf

Aspekte des Produktionsbereichs zu beschränken. Sie werden immer dann zu unumstößlichen Einschränkungen am öffentlichen Implementierungsspielraum führen, wenn ihre Nichtbeachtung zu unlösbaren Folgeproblemen raumpolitischer oder anderer Art führt. Implementierungsanforderungen produktivnutzender Grundeigentümer werden in diesem Sinne zu Implementierungsdiktaten, wenn deren Nichterfüllung den Tatbestand der materiellen Enteignung auslöst, die finanziellen Mittel für die entstehenden Entschädigungsleistungen jedoch schlechterdings nicht aufzubringen sind, oder, wenn sich aus ihrer Nichterfüllung die Rentabilitätslage der Unternehmungen angeblich in dem Maße verschlechtert, daß zur Sicherung der Arbeitsplätze notwendige Investitionen inskünftig unterbleiben [124]. Zwar wird man Drohungen mit Fabrikschließungen oder mit dem Abzug ganzer Unternehmenszweige aus einem Dorf, wie sie auch bei anderer Gelegenheit vorgebracht werden [125], in jedem Falle auf ihre Glaubwürdigkeit hin überprüfen müssen. Man darf darob nicht leichthin die in der ersten Implementierungsstufe berücksichtigten Anliegen der Bewohner aufs Spiel setzen. Weil die räumlichen Lebensbedingungen einer Siedlung jedoch gleichwohl erheblich von der Rentabilitätslage der ortsansässigen Unternehmungen und von der öffentlich direkt nicht steuerbaren Investitionsentscheidung der privaten Kapitaleigner abhängen [126], muß die hieraus erwachsende Restriktion im Auge behalten werden.

3.4.3.2.3. Aufgrund dieser Gespräche modifiziert die Planungsverwaltung den in der ersten Stufe ausgearbeiteten Plan, soweit sie dies in Anbetracht der anfallenden Folgeprobleme für erforderlich hält. Es folgt die vorläufig letzte Stufe im Implementierungsprozeß: Die Partizipation der Grundeigentümer, die ihre Grundstücke nur abstrakt nutzen, während deren konkrete Nutzung durch (raumpolitisch betroffene) Einwohner, vorab durch Mieter, Pächter oder Baurechtsnehmer erfolgt.

Wegen der nur mittelbaren Beziehung dieser Grundeigentümer zur Gemeinde der gelegenen Sache rechtfertigt sich ein allgemeines raumpolitisches Partizipationsrecht allein kraft Grundeigentümerstellung im Implementierungsprozeß nicht [127]. Das Verfahren ist vielmehr so auszuge-

stalten, daß die Planungsbehörde von sich aus in jenen Fällen Kontakte mit den Grundeigentümern aufnimmt, wo der in den vorangegangenen Stufen erarbeitete Plan nach ihrer Auffassung eindeutig den Tatbestand der Enteignung auslösen wird oder wo das künftige Verhalten der Grundeigentümer in besonderem Maße planerfolgswirksam [128] sein dürfte. Ohne diese Regulierung würde der Implementierungsprozeß durch eine Flut von Eingaben unnötig in die Länge gezogen [129]. Zweck der Gespräche ist es, finanzielle Folgeprobleme allzu hoher Entschädigungsleistungen oder in Aussicht gestelltes planerfolgswidriges Grundeigentümerverhalten durch eventuelle Eingriffsminimierung im gegenseitigen Einverständnis zu vermeiden. Führen die Gespräche nicht zu einer Einigung, welche sich mit dem bisher erarbeiteten Plan vereinbaren läßt, und ist die Gemeindekasse leer, so liegt ebenfalls eine unüberwindliche Restriktion vor. Ihre Ursache liegt diesmal nicht in den allgemeinen Kapitalverwertungsbedingungen, sondern in den - spezielleren - Bodenverwertungsbedingungen.

Die beiden 'Restriktionsermittlungsstufen' 2 und 3 des Implementierungsprozesses können als planungspraktische Äquifunktionen zum derzeit später angesetzten, auch vom RPG gebotenen (Art. 59 II) Verfahren der öffentlichen Planauflage mit Einsprachemöglichkeit angesehen werden [130].

Die Ergebnisse der drei Stufen werden an die für Phase 4 zuständigen Entscheidträger weitergeleitet. Dabei muß jede Abänderung vom Erstentwurf unter Angabe der entsprechenden Anträge öffentlich bekanntgegeben und begründet werden. Nur auf diese Weise können die zur Beschlußfassung über den Nutzungsplan zuständigen Organe in voller Kenntnis der Umstände entscheiden.

### 3.5. PLANANTRAG DER EXEKUTIVE (PHASE 4)

Die Planungsverwaltung leitet den im dreistufigen Implementierungsprozeß erarbeiteten Nutzungsplan über die politische Spitze der Admini-

stration (zuständiger Direktionsvorsteher) weiter an die Exekutive, die ihrerseits Antrag an die beschlußfassende politische Behörde (Gemeindelegislative, Volk) [131] stellt.

Der Implementierungsprozeß erfolgte in einem öffentlichen Verfahren [132]. Die politische Verantwortung für den Planantrag ist letztlich von der Exekutive zu tragen, ihr steht demzufolge auch die Möglichkeit zu, in Konfliktfällen - gerade in Anbetracht der ebenfalls von ihr zu verantwortenden Folgeprobleme - von der Planungsverwaltung abweichende Entscheidungen zu treffen. Es ist daher zu erwarten, daß sich die Partizipationsbemühungen der im vorangegangenen Implementierungsprozeß sensibilisierten Gruppen darauf konzentrieren werden, die Exekutive doch noch 'auf ihre Linie zu bringen'.

Auch wenn man diese meines Erachtens vertretbare Art des Vorgehens ablehnt, wird man bald einsehen, daß jedes verfahrensrechtliche Partizipationsverbot während dieser Phase durch faktische Prozesse unterlaufen würde. Andererseits erscheint eine verfahrensrechtlich geregelte nochmalige Partizipation der verschiedenen Kreise - etwa in der Form eines breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens - weder notwendig, noch gerechtfertigt. Es würde weitgehend nur wiederholt werden, was bereits in einem subtileren Verfahren in Phase 3 erfolgt ist. Den interessierten Gruppen bleibt die Möglichkeit offen, sich vor der Plandebatte in Parlament oder Gemeindeversammlung nochmals zum (vor Beschlußfassung öffentlich bekanntzugebenden) Planantrag zu äußern [133].

Materielle Abweichungen vom Antrag der Planungsverwaltung werden ihren Grund in den wenigsten Fällen in der Sache selbst haben. Dies gilt um so eher, als die Planungsverwaltung gehalten ist, die Belange der übrigen Gemeindedirektionen, soweit sie räumliche Auswirkungen haben, in ihren Implementierungswertungen mitzuberücksichtigen [134]. Diese Koordination ist bereits auf der der Nutzungsplanung übergeordneten Ebene der Entwicklungsplanung sicherzustellen und sollte daher auf Zielbündelebene entsprechend berücksichtigt werden.

Es ist nicht die Aufgabe der politischen Spitze der Verwaltung, sich in Plandetails zu vertiefen. Dadurch entsteht leicht die Gefahr, daß Planungsfachleute die weniger sachkundigen Behördenvertreter auf technische Nebengeleise lenken, auf denen sie hoffnungslos unterlegen sind. Die Exekutive hat sich vielmehr auf die eigentlichen politischen Fragen zu konzentrieren. So wird sie Abweichungen vom Antrag der Planungsverwaltung mit einer abweichenden Bewertung der Folgeprobleme und der Entscheidrelevanz jener Gruppen begründen, die hinter bestimmten Implementierungsvorschlägen stehen. Im Hinblick auf die Gewinnung einer Parlaments- bzw. Volksmehrheit für den Plan und dessen finanz- und wirtschaftspolitischen Folgeprobleme wird sie die von der Planungsverwaltung vorgenommenen Wertungen überprüfen und gegebenenfalls - sei es auf unmittelbaren Druck hin oder aus eigener Initiative - korrigieren. Die Druckversuche dürften um so unerheblicher sein, als die Planungsverwaltung ihre vorgenommenen Wertungen zuhanden der Exekutive genauestens nachzeichnet. Die Wertungen der Planungsverwaltung ihrerseits können dadurch an Resistenz gewinnen, daß der zuständige Planungsdirektor selbst an den verschiedenen Stufen der Implementierung beteiligt ist [135].

## 3.6. DAS SOG. EINSPRACHEVERFAHREN (PHASE 5)

3.6.1. Der Antrag der Exekutive an das zuständige Beschlußfassungsorgan liegt vor. Vielfach wird nun eine sog. Einsprachephase vorgezogen. Zu diesem Zweck wird eine öffentliche Planauflage vor Beginn der Verhandlungen verlangt, jedermann kann während der Auflagefrist Einsprachen formulieren. Nach Gesprächen mit den Einsprechern wird den Begehren entweder entsprochen oder sie werden abgewiesen. Im Falle der Stadt Bern war die Eingabe von Einsprachen auch noch 10 Tage nach der Volksabstimmung möglich. Diese wurden zusammen mit den vor den Verhandlungen des Stadtrates eingereichten, abgewiesenen Begehren "der kantonalen Baudirektion zum Entscheid zugeleitet" [136].

3.6.2. Was ist von diesem Einspracheverfahren zu halten? - Nach

seiner Stellung im Planungsprozeß zu schließen, bezweckt es offenbar, den verschiedenen vom Plan irgendwie betroffenen Einwohner- und Eigentümergruppen die Möglichkeit zur Anmeldung ihrer Einwände gegenüber dem definitiven Planantrag zu geben. Es erfüllt in diesem Sinne die Funktion eines förmlich geregelten Vernehmlassungsverfahrens, dessen funktionelle Notwendigkeit beim vorgeschlagenen dreistufigen Implementierungsprozeß oben verneint wurde [137]. Wo man den Implementierungsprozeß von der Öffentlichkeit abzuschirmen versucht und die - faktisch stattfindenden - Kontakte der Planungsverwaltung mit den einzelnen Betroffenengruppen verfahrensrechtlich nicht institutionalisiert werden - das ist heute die Regel [138] - ist das Einspracheverfahren ein funktioneller Ersatz für fehlende Partizipationsmöglichkeiten in Phase 3.

Die Mängel, die mit einem gruppenspezifisch in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht differenzierenden Verfahren für Phase 3 im vorgeschlagenen Sinne behoben werden sollten, treten bei dieser funktionellen Ersatzlösung deutlich auf: Der aufgelegte Plan ist ein kohärentes Ganzes, das nachträglich in seiner Gesamtheit ohne Not von den zuständigen Behörden nicht mehr in Frage gestellt wird [139]. Genau von dieser Gesamtheit hängt indessen die Qualität der konkreten Lebensbedingungen der Betroffenen ab. Ihre Belange müssen als von ihnen formulierte Inputs möglichst frühzeitig in den Planungsprozeß eingehen. Sie können nur schwerlich durch nachträgliche Detailabänderungen am Output berücksichtigt werden. Auch wird es schwerfallen, aus schwerlesbaren Nutzungsplänen eine bestimmte Lebensqualität zu erkennen. In verständlicher Sprache kann Lebensqualität nur in einer früheren Phase des Implementierungsprozesses ausgedrückt werden [140]. Sie ist für den Nichtfachmann fast nur in Worten, nicht aber in Plänen ausdrückbar. Die Partizipation der nur raumpolitisch betroffenen Einwohner kann echte Mitsprache nur sein, wenn sie in jener - früheren - Phase des Planungsprozesses einsetzt, wo als Kommunikationsmittel allgemeinverständliche Worte und nicht aggregierte Pläne stehen.

Für andersartig Betroffene ist demgegenüber der Plan deshalb leicht lesbar, weil sie nicht primär am gesamten Lebensqualität sichernden Nutzungsgefüge interessiert sind, sondern lediglich an einer möglichen Wertveränderung ihrer Objekte [141]. Eine solche läßt sich leichter ermitteln.

Bereits diese Ausgangslage macht die Benachteiligung der Nur-Einwohner gegenüber den Grundeigentümern deutlich: Das am Ergebnis des behördlichen Implementierungsprozesses orientierte Einspracheverfahren mobilisiert vornehmlich die oben [142] angeführten Restriktionen an öffentlichen Planungsprozessen seitens der Grundeigentümer.

Deutlich wird dieser Sachverhalt unter anderem auch darin, daß im Einspracheverfahren regelmäßig von einem "Widerspruch öffentlicher und privater Interessen" [143] die Rede ist, die es abzuwägen gelte. Das öffentliche Interesse erscheint als wohldefinierte und unwidersprochene Größe. Ganz abgesehen von der Problematik der Unterscheidung in öffentliche und private Interessen [144] zeigt die heutige Diskussion um die Demokratisierung der Raumplanung deutlich, daß dieser individualrechtsschutzorientierte Konflikt von der weit bedeutsameren Auseinandersetzung um das öffentliche Interesse selbst [145] überlagert wird: Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Besetzungen von Baugeländen für Atomkraftwerke verdeutlichen das epochale Auseinanderbrechen der Fiktion vom einheitlichen öffentlichen Interesse. Der Kampf findet heute nicht mehr nur zwischen dem politischen System und der Grundeigentümerschaft statt, sondern in äußerst akzentuierter Form explizit auch zwischen den Betroffenen und der zuständigen Planungsinstanz der verschiedenen politischen Systeme selbst [146]. Dies in der oben als berechtigt nachgewiesenen Meinung, daß das öffentliche Interesse - unter anderem durch das Verfahrensrecht begünstigt [147] - einseitig zugunsten der produktiven und zu Lasten der reproduktiven Bedürfnisse definiert wird [148]. Es zeichnet sich verstärkt eine Auseinandersetzung zwischen verschiedenen um öffentliche Anerkennung konkurrierenden Interessen ab.

Partizipation in Stufe 1 des Implementierungsverfahrens ermöglichst eine aktive Mitgestaltung an der Inhaltgebung dessen, was in konkreto als öffentliches Interesse zu gelten hat. Die Einsprache bleibt demgegenüber auch für raumpolitisch Betroffene weitgehend reaktiv und stellt die Definition des öffentlichen Interesses nicht mehr zur Disposition.

3.6.3. Nach diesen funktionellen Überlegungen sind beim sog. 'Einspracheverfahren' auch spezifisch verwaltungsrechtliche Unklarheiten anzuführen: Zwar hat sich der Begriff 'Einspracheverfahren' im Zusammenhang mit Phase 5 des Planungsprozesses in der deutschen Schweiz anscheinend überall durchgesetzt [149]. Gleichwohl hinkt er, wenn wir mit der verwaltungsrechtlichen Doktrin unter Einsprache verstehen: "Ein echtes Rechtsmittel, das ... eine nochmalige Prüfung der Verfügung durch die verfügende Behörde selbst ... nach sich zieht" [150]. Denn der Antrag der Exekutive als solcher ist weder dem erst nach Abschluß des ganzen Planungsverfahrens rechtskräftig werdenden Nutzungsplan gleichzustellen [151], noch stellt er in irgendeiner Weise eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung dar. Wenn man auch den Nutzungsplan als generell konkrete Entscheidung auffaßt, die unmittelbar Rechte und Pflichten der Grundeigentümer umschreibt und daher unter dem Gesichtswinkel des Rechtsschutzes einer Verfügung ähnlich ist [152], liegt im Nutzungsplanantrag noch keine irgendwie rechtsverbindliche und daher anfechtbare Norm. Von einer Einsprache im Rechtssinne kann daher nicht die Rede sein.

Die Phase 5 - derzeit vielerorts unter dem rechtlich fragwürdigen Begriff 'Einspracheverfahren' als selbständige Verfahrensstufe geregelt, ist aus den angeführten Gründen fallen zu lassen. Ihre unzureichende Funktion als Einlaßtor für bürgerschaftliche Partizipation ist durch adäquaten Ausbau der Phase 3 in wesentlich sinnvollerer Weise abzulösen. Ihre Rechtsschutzfunktion soll den späteren Phasen vorbehalten bleiben [153].

## 3.7. DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN PLAN (PHASE 6)

Das zuständige politische Organ berät den von der Exekutive eingebrachten Nutzungsplan durch, bringt daran allenfalls Änderungen [154] an, weist ihn möglicherweise zurück an die Exekutive zur Abklärung weiterer Fragen oder zur Abänderung einzelner Stellen und faßt schließlich nach Mehrheitsprinzip darüber Beschluß. In größeren schweizerischen Gemeinden und Städten ist dieser Prozeß in der Regel zweistufig (großer Gemeinderat - Volksabstimmung), in kleineren einstufig (Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung) [155].

Unter dem Gesichtswinkel bürgerschaftlicher Partizipation heben wir folgende Aspekte hervor:

### 3.7.1. Zur Partizipationsberechtigung

Das Entscheidverfahren erfolgt - wie in der Beschlußfassung über die verbindlichen Planziele - nach dem Mehrheitsprinzip. Ausschlaggebend für die Teilnahme an dieser Abstimmung ist einzig und allein die (raumpolitische) Betroffenheit eines Stimmberechtigten in seinen Lebensbedingungen, welche rechtlich an den Wohnort anknüpft. Andersartige Betroffenheit, welche am Grundeigentum anknüpfen würde, ist für das Verfahren rechtlich unerheblich: es besteht weder ein Stimmrecht für auswärtige Eigentümer, noch eine Zensusklausel, die die einheimischen Grundeigentümer vor anderen Einwohnern bevorzugen würde [156].

Gleichwohl legitimiert andersartige Betroffenheit, mithin die bloß eigentumsmäßige Beziehung einer Person zur beplanten Siedlung, im gleichen Planungsverfahren in einer früheren Stufe zur Partizipation. Das ist - in sehr ausgeprägter Weise - bei den derzeit üblichen Verfahren der Fall, gilt aber auch für das oben [157] für Phase 3 vorgeschlagene Modell. Eigentümlich und vor dem Analysemodell charakteristisch zugleich [158] ist der Umstand, daß in einem Verfahren, das schlußendlich durch parlamentarischen oder plebiszitären Mehrheitsentscheid

durch konkret Betroffene entschieden wird, raumpolitisch nicht betroffenen Personen, die überdies nicht einmal stimmberechtigt zu sein brauchen, derart ausgebaute und verfahrensrechtlich gesicherte Partizipationsmöglichkeit vorbehalten werden [159]. Im Regelfall werden so'che nur eingeräumt, wo die Verwaltung in ihrer Vollzugsfunktion ein Verwaltungsverfahren im Hinblick auf den Erlaß einer individuell-konkreten Verfügung durchführt [160], oder wenn im Rahmen der Vorbereitung einzelner Gesetzgebungsmaterien einzelnen von der Sache her unmittelbar besonders intensiv betroffenen Gruppen besondere Mitwirkungsrechte eingeräumt werden [161]. Gerade dieser unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Zweck einer Regelung und der Betroffenheit, die diese zweite Fallgruppe charakterisiert, fehlt bei den Grundeigentümern: Zweck der Raumplanung ist nicht die Zu- oder Umverteilung von Vermögenswerten, sondern die Gestaltung der konkreten, räumlichen Lebensbedingungen; die Zu- oder Umverteilung ist eine mögliche Folge [162].

### 3.7.2. Zur Zuständigkeitsfrage

Die parlamentarische und/oder plebiszitäre Entscheidung über den Nutzungsplan ist Partizipation im Sinne einer direkten inhaltlichen Steuerung des politischen Systems, welche sich auf den Output konzentriert und als Großeinstellungsentscheid [163] von der Zustimmung der Mehrheit der Betroffenen und/oder ihrer Repräsentanten abhängt. Diese typologische Zuordnung und die damit vorgenommene Abgrenzung von anderen Partizipationsformen im gleichen Planungsverfahren erhält verschiedene Schwierigkeiten:

#### 3.7.2.1. Parlament/Volk oder Exekutive?

Zunächst ist zu fragen, ob und wenn ja inwiefern es sich bei der Entscheidung über Nutzungspläne tatsächlich um Großeinstellungsentscheidungen handelt, die gleich den Zielbündelentscheidungen einer direkten oder zumindest indirekten Zustimmung der Mehrheit der Betroffenen unterstellt werden sollen. Ist nicht die Tatsache, daß Einzelgruppen - un-

abhängig von ihrer Zuordnung im Schema Mehrheit/Minderheit - in der vorgelagerten Implementierungsphase an ausgesprochenen Kleineinstellungsentscheidungen partizipiert haben, Grund genug, um auch die Entscheidung über den definitiven Plan als eine der Exekutive vorbehaltene Kleineinstellungsentscheidung zu qualifizieren [164]. - Schließlich liegt es auch nicht in der Hand der Betroffenenmehrheit, die Planungsverwaltung im Implementierungsprozeß auf bestimmte Implementierungsvarianten zu verpflichten. Und: Gehört es nicht zum Wesen von Großeinstellungen, daß sie vor den Kleineinstellungen stattfinden müssen? - Läge es nicht eher im Sinne einer differenzierenden Demokratisierungsstrategie, die Zustimmung der Betroffenenmehrheit - im Gegensatz zur heutigen Praxis - für die Zielbündelentscheidung zu verlangen und demgegenüber ein verfeinertes (Ausbau der formalen Differenzierung im Implementierungsverfahren [165]) und die Belange der konkret Betroffenen denjenigen der Grundeigentümer eindeutig bevorzugendes (Ausbau der materialen Differenzierung zugunsten des legitimatorischen Systems [166]) Implementierungsverfahren den jetzigen Parlaments- und Volksabstimmungen als prozeßkonformere Lösung vorzuziehen? - Bei all diesen Fragen schwingt eine tieferliegende Problematik mit, die im Rahmen dieser Arbeit abzuhandeln jedoch unmöglich ist: Es ist die Skepsis am Sinn gegenüber outputorientierter parlamentarischer oder plebiszitärer Zuständigkeiten, wo in früheren Verfahrensstufen nicht dem Mehrheits-/Minderheitsschema unterworfene inputorientierter Gruppenpartizipation stattfindet [167].

Ein Nutzungsplan ist in der Tat ein äußerst subtiles, als Gesamtheit kohärentes Ganzes, das grundsätzlichen oder auf einzelne Teilbereiche konzentrierten parlamentarischen Abänderungsanträgen nur schwerlich zugänglich [168]. Ebensowenig kann in Abrede gestellt werden, daß es weder generell möglich noch sinnvoll erscheint, den Implementierungsprozeß bis hin zu seinem Abschluß auf völlig verschiedenen Alternativgeleisen voranzutreiben, um derart den Parlamenten und allenfalls dem Volk - ähnlich wie im Falle der Zielbündelentscheide - alternative Nutzungspläne vorlegen zu können [169].

In der Praxis kommen daher grundsätzliche oder teilbezogene Abänderungen im parlamentarischen Verfahren im Verhältnis zu anderen Gesetzgebungsmaterien eher selten vor. Sie werden in der Regel von seiten der Exekutive mit dem Hinweis auf die innere Kohärenz, aber auch auf den in langwierigen Verfahren erzielten Konsens mit den Betroffenen abgelehnt.

Trotzdem ist es richtig, im Entscheid über den Nutzungsplan einen Großeinstellungsentscheid zu erblicken und ihn der Zustimmung der Betroffenenmehrheit zu unterstellen. Die bisher vorgetragenen Gegenargumente lassen einen entscheidenden Gesichtspunkt außer acht: Wie auf der Ebene des Bundes und der Kantone [170] liegt in der Entscheidung über kommunale Raumpläne nicht in erster Linie eine Zustimmung oder Ablehnung der konkreten Ergebnisse des Implementierungsprozesses, sondern vielmehr eine an diesen Ergebnissen orientierte Stellungnahme zu den darin vorgenommenen Wertungen. Zur Debatte steht: Welche im Implementierungsprozeß eingebrachten Inputs wurden in welcher Weise berücksichtigt und sind im Plan wiederzuerkennen, in welcher Weise sind die Restriktionen bewertet worden, wie steht es mit den daraus erwachsenden Folgeproblemen, 'was kostet der Plan'? Solche Wertungen sind zweifellos Grundsatzentscheidungen, die nicht einfach aus den Zielbündelentscheidungen herleitbar sind [171].

Wird nun aber der Charakter der Nutzungsplanentscheidungen als Großeinstellungsentscheidung mit diesen Implementierungswertungen begründet, so müssen diese anläßlich der Parlaments- und/oder Volksdiskussion auch tatsächlich ins Zentrum der Auseinandersetzungen gerückt werden. Das bedingt, daß über die vorgenommenen Wertungen im Implementierungsprozeß öffentlich genauestens referiert wird. Erst dann wird ein Nutzungsplan in der für eine Grundsatzabstimmung erforderlichen Weise lesbar: Eine Parlaments- und/oder Volksabstimmung müßte in der Tat dann zur äußerst fragwürdigen und dem Zufall anheimgestellten Angelegenheit werden, wenn die Exekutive die zur Lesbarkeit des Plans erforderlichen Angaben der öffentlichen Diskussion

bewußt vorenthält, weil sie befürchtet, andernfalls würde der Plan abgelehnt. Als Entscheidgrundlage bliebe dann - etwas polemisch formuliert - nur die Farbenpracht der öffentlich ausgehängten Pläne oder das Kriterium, ob man seinen Standort auf dem schönen Plan ermitteln kann.

### 3.7.2.2. Zur Stellung der Stadtteile

Oben wurden verschiedene Varianten des Einbezugs von Stadtteilen in den gesamtstädtisch abgewickelten Planungsprozeß besprochen [172]. Ihnen allen ist gemeinsam, daß der Implementierungsprozeß materiell in mehr oder weniger weitgehendem Maße aus der gesamtstädtischen Ebene ausgelagert und auf stadtteileigene Organe übertragen wird. Weil mit dieser Lösung die Stadtteile nicht zu relativ autonomen Subsystemen werden, mithin nicht als Träger eines integralen stadtteilbezogenen Nutzungsplanungsprozesses auftreten, bleibt die Zuständigkeit zur Beschlußfassung über den im ausgelagerten Implementierungsprozeß erarbeiteten Plan weithin dem städtischen Parlament resp. der städtischen Gesamtbevölkerung vorbehalten. Wäre eine solche Lösung - welche Variante im einzelnen auch gewählt würde - überhaupt sinnvoll? Stellt sie nicht bloß eine Scheinpartizipation der Stadtteile dar, deren Entscheidungen auf gesamtstädtischer Ebene jederzeit in Frage gestellt werden können? -

Verneint man diese Frage, so bleibt als echte Alternative nur die oben planungstheoretisch begründete Ausgliederung der letzten Stufe durchgehender Planungsprozesse auf die Stadtteile und damit die Schaffung neuer relativ autonomer politischer Subsysteme, denen gesamtstädtisch relevante Planungsdaten als verbindliche Zielbündelelemente vorgegeben werden [173].

Unecht wäre demgegenüber jene Alternativkonstruktion, die in Ermangelung solcher organisatorisch ausgebauter Subsysteme den Entscheidungsspielraum auf gesamtstädtischer Ebene in der Weise beschränkt,

daß die Nutzungsplanungsentscheidung je von der Zustimmung der entsprechenden Stadtteile oder Stadtteilvertreter abhängig gemacht wird. Der gesamtstädtische Plan würde in Teilpläne auseinandergebrochen und den entsprechenden Stadtteilen oder ihren Vertretern würde eine ausschließliche Entscheidungskompetenz zugesprochen [174]. Unecht ist diese Alternative deshalb, weil sie die Stadtteile faktisch zu politischen Systemen macht, ohne daß daraus Konsequenzen für deren inneren Aufbau gezogen werden und weil von einem gesamtstädtisch abgewickelten Planungsprozeß nicht mehr die Rede sein kann: Stadtplanung wird zur additiven Stadtteilsplanung. Zentrale Steuerungsmöglichkeiten entfallen. Die Diskussion um den Aufbau von eigenständigen Regionen [175], aber auch um das Verhältnis von raumrelevanter Bundestätigkeit und entsprechende lokale Betroffenheit [176] hat gezeigt, daß derartige Konstruktionen auf anderen Ebenen leider vielerorts nicht als so abwegig erachtet werden, wie sie in Tat und Wahrheit wohl sind.

Gleichwohl möchte ich die Berechtigung der Stadtteilpartizipation am Implementierungsprozeß bei gleichzeitiger gesamtstädtischer Nutzungsplanentscheidungskompetenz nicht grundsätzlich verneinen. Sie kann überall dort, wo soziologische, politologische, organisatorische oder verwaltungstechnische Gründe gegen die Ausgleiderung von Stadtteilen als selbständige Planungsträger sprechen, eine echte Alternative dazu bilden. Und sie trägt dem Anliegen nach vermehrter Betroffenenpartizipation Rechnung. Dies wird nicht nur durch die - abgelehnte - Extremvariante einer vollständigen Auslagerung des Implementierungsprozesses auf Stadtteilorgane, sondern auch durch weniger weitgehende Varianten möglich. Auch hier liegt der Grund darin, daß sich Partizipation am Implementierungsverfahren auf mögliche Kleineinstellungsvarianten bezieht, die Abstimmung über den schlußendlichen Nutzungsplan eine die verschiedenen Stadtteile vergleichende Stellungnahme zur Gesamtheit der relevanten von der Verwaltung zentral oder/ und von den Stadtteilverwaltungen dezentral vorgenommenen Implementierungswertungen unter einheitlichen Gesichtspunkten darstellt.

Gerade die Folgeproblem-Überlegung, die wir oben [177] für die Zuordnung dezentrale und zentralere Raumsteuerungszuständigkeit dargelegt haben, spricht für eine derartige Lösung: Wo die Kosten der Planung [178] dem gesamtstädtischen Subsystem als Inhaber der kommunalen Steuerhoheit zufallen, ist ein gesamtstädtischer Entscheid über die vorgenommenen Implementierungswertungen sinnvoll, weil in deren Gefolge ja vielfach die Planungskosten anfallen.

## 3.8. DAS GENEHMIGUNGSVERFAHREN UND DAS VERFAHREN ZUM SCHUTZE DER PARTIZIPATIONSRECHTE (PHASE 7)

Wie manche kantonalen Bau- bzw. Raumordnungs- oder Raumplanungsgesetze [179] sieht nun auch das Bundesrecht vor, daß kommunale Nutzungspläne erst nach ihrer Genehmigung durch die zuständigen Kantonsbehörden in Kraft treten. Diese Genehmigung ist konstitutiv und bezweckt eine Kontrolle darüber, ob zentrale Planungsdaten im Prozeß der dezentralen Planungsdurchführung tatsächlich als unumstößliche (konkretisierbare oder nichtkonkretisierbare) Konstanten Eingang in den kommunalen Nutzungsplan gefunden haben. Auf diese Funktion als bedeutsames Feed-back-Regulativ zwischen zentraler und dezentraler Planung sowie auf die daraus erwachsenden Gefahren für die stufenadäquate Autonomie der Durchführungseinheiten wurde oben hingewiesen [180].

In diesem Abschnitt wird auf die Nichtgenehmigungsgründe (3.8.1.), auf die sog. Beschwerde Privater im Genehmigungsverfahren (3.8.2.), auf die Verfahrensbeschwerde (3.8.3.) und auf die Nichtgenehmigung (3.8.4.) einzutreten sein. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für die im Demokratisierungsprogramm geforderte relative Autonomie der Durchführungssysteme wird eingehender auf die Problematik der Zweckmäßigkeitsprüfung, auf die verschiedenen Rechtswidrigkeitsgründe und auf den Inhalt der Nichtgenehmigungsentscheidung kantonaler Instanzen einzugehen sein. Für die im genannten Programm ebenfalls geforderte Umverteilung von Partizipationsrechten durch Veränderung der materia-

len Differenzierung des raumpolitischen Systems bedeutsam ist die entsprechend eingehender behandelte Beschwerdelegitimation. Im Zusammenhang mit der Frage einer möglichen Rechtswidrigkeit infolge einer Verletzung der formalen Differenzierung des kommunalen raumpolitischen Systems wird der Abschnitt über die Rechtswidrigkeit eine ausführliche Übersicht über das derzeit gültige Verfahrensrecht der Kantone enthalten.

### 3.8.1. Die Nichtgenehmigungsgründe

#### 3.8.1.1. Die Zweckwidrigkeit

Das RPG sieht in Art. 30 I eine Zweckmäßigkeitsprüfung vor: "Die Nutzungspläne bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die zuständigen kantonalen Instanzen. Im Genehmigungsverfahren sind sie auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit sowie auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Gesamtrichtplänen [181] zu überprüfen." Explizit schließen eine solche lediglich die Kantone GR, BL und FR aus. Viele Kantone (LU, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, SG, VD und NE) regeln die Frage des Prüfungsumfanges diesbezüglich nicht. In Ermangelung spezialgesetzlicher Bestimmung im Bau- und Planungsrecht [182] müßte eine Zweckmäßigkeitsprüfung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedenfalls dann als Verletzung der Gemeindeautonomie betrachtet werden, wenn der Gemeinde eine "relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" (BGE 101 Ia 260) bei der Nutzungsplanung zugedacht ist und wenn sich hierzu auch aus dem übrigen kantonalen Recht (etwa aus dem allgemeinen Verwaltungsrechtspflegegesetz: BGE 99 Ia 253 f.; Kanton AG) eine Rechtsgrundlage nicht herleiten läßt. (BGE 100 Ia 290 f.).

Die im folgenden dargelegte kritische Argumentation zur Zweckmäßigkeitsprüfung kann bei ihrer bundesweit vorgesehenen Einführung durch das RPG lediglich die Bedeutung haben, auf die Notwendigkeit einer zurückhaltenden Handhabe im Interesse der Gemeindeautonomie hinzu-

weisen [183].

Der Genehmigungsentscheid der von Behörden der vorgelagerten Planungsstufe zu treffen ist, stellt den Feed-back vom Nutzungsplan zur Gesamtheit der für diesen Plan verbindlichen Entscheidungen vorgelagerter Planungs- und übergeordneter Rechtsetzungsorgane her. Er bezweckt festzustellen, ob die Durchführungsstufe mit ihren Entscheidungen den ihr zukommenden stufenadäquaten Handlungsspielraum nicht überschritten hat. Er kann nur eine Überschreitung der stufenadäquaten Autonomie der Durchführungseinheit, nicht aber eine im Rahmen dieser Autonomie getroffene Entscheidung rückgängig machen [184]. Keine Korrektur einer solchen im stufenadäquaten Spielraum der Durchführungseinheiten liegenden Nutzungsplanung kann mit der Notwendigkeit der Durchsetzung zentraler Planungsentscheidungen begründet werden. Sie wäre selbst aus der vielfach zentralismusfreundlichen planungstheoretischen Sicht systemwidrig [185]. Diese Argumentation läßt sich nun aus der Sicht der Partizipationsdiskussion noch ergänzen: Im Rahmen des Zielbestimmungs-, des Implementierungs- und des Planbeschlußverfahrens werden den Betroffenen eingehende, verfahrensrechtlich gesicherte Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Sie alle müßten sich im Endeffekt als unwirksam erweisen, wenn nach Abschluß des ganzen Verfahrens jemand hingehen könnte und auf dem Weg einer Mitwirkung am Genehmigungsentscheid [186] (oder über eine nachfolgende Beschwerde [187]) das ganze Planungswerk auch dann zu Fall bringen könnte, wenn es nicht in eindeutiger Weise vorgelagerten Entscheidungen widerspräche. Diese für einen geordneten Planungsprozeß und besonders für die (raumpolitisch) betroffenen Bewohner bedeutsamen, möglichst frühzeitigen Partizipationsmöglichkeiten werden aber tatsächlich in Frage gestellt, wenn den kantonalen Instanzen die Möglichkeit einer Zweckmäßigkeitsprüfung gegeben wird.

Solche Zweckmäßigkeitsprüfungen stellen meines Erachtens eine verwaltungsrechtliche Zwangsgeburt dar. Denn, obgleich in RPG und kantonalen Erlassen vorgesehen [188], wird dabei niemand ernsthaft an die Möglichkeit eines dermaßen massiven Eingriffs in die Gemeindeautonomie ge-

dacht haben, wie das begrifflich möglich wäre [189]. Sie zeugen von der Skepsis, kantonale Planungsentscheidungen, insbesondere, wenn diese sich durch Langfristigkeit und Flexibilität auszeichnen, als integrale Bestandteile des Planungsrechts aufzufassen und ihre Verletzung als 'Rechtsverletzung' zu qualifizieren. Nur daraus läßt sich erklären, daß RPG Art. 30 I die "Übereinstimmung mit den kantonalen Gesamtrichtplänen" neben der Rechtmäßigkeit als selbständiges Überprüfungskriterium anführt.

Aber es gibt keine unverbindlichen Entscheidungen politischer Systeme [190]. Verbindlichkeit bedeutet noch nicht unbedingt Verbindlichkeit für jedermann [191]. (Unecht-generelle Entscheidungen, die sich vorerst nur an nachgelagerte Subsysteme richten). Gleichwohl stellen sie nicht bloß irgendwelche Absichtserklärungen dar, sondern Bestandteile unseres Planungsrechts. Auch die Verletzung von Gesamtrichtplänen durch nachgelagerte Planungsstufen ist eine Rechtsverletzung.

Die unter 3.8.1.2. angeführte Aufzählung möglicher Rechtswidrigkeiten zeigt, daß es durchaus auch unter diesem Vorzeichen möglich ist, Fragen der Zweckdienlichkeit eines Plans zu überprüfen, weil das einschlägige Planungsrecht in der Lage ist, diesbezüglich objektive [192] materielle Anforderungen zu formulieren [193].

Muß beispielsweise der Umfang des eingezonten Baugebietes als kantonal bedeutsamer Faktor angesehen werden [194], kann der Kanton durch Festsetzung einer oberen Grenze des Anteils von Baugebiet am kantonalrechtlich zu umschreibenden Siedlungsgebiet dem Einbezug neuer Gebiete in die Bauzone steuernd entgegenwirken. Eine solche Steuerung hat aber auf dem Weg der ordentlichen kantonalen Gesetzgebung zu erfolgen. Damit werden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte an dieser inhaltlich Gesamtrichtplänen an Bedeutung gleichzustellenden Entscheidung gewahrt. Andererseits wird die Autonomie der Gemeinden insoweit besser respektiert, als ihnen die Möglichkeit förmlich geregelter subsystemarer Partizipation am diesbezüglichen Entscheidungsprozeß auf kantonaler Ebene

offensteht, und zentral bedeutsame und von ihnen zu beachtende Planungsentscheidungen in klarer und objektivierter Form vorliegen. Die Voraussehbarkeit von Erteilung oder Nichterteilung der kantonalen Genehmigung erhöht die Autonomie der Gemeinden. Abzulehnen ist nach diesen Ausführungen das Vorgehen des RR des Kantons Bern, der die Baudirektion anwies, "die Einzonung von größeren Baugebieten im Rahmen der Zweckmäßigkeitsprüfung und unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in den Regionen und Gemeinden nur zu genehmigen, wenn die entsprechenden Entwicklungsmöglichkeiten für die nächsten 10-15 Jahre ausgewiesen werden." [195]

Auch ein Verstoß gegen das Willkürverbot [196] ist als Rechtswidrigkeit zu qualifizieren. Es entfällt damit auch das etwa von LANGE [197] oder FLEINER [198] für die Zweckmäßigkeitsprüfung angeführte allgemein richtige Hauptargument, wonach kantonale Behörden als Instanzen eines übergeordneten, verwaltungsmäßig strenger strukturierten Systems eher in der Lage sein könnten, Druckversuchen seitens mächtiger 'Gemeindemagnaten' zu widerstehen [199] als kommunale Behörden. Die von GRENDELMEIER [200] und EUGSTER [201] angeführten Kriterien, die im Zusammenhang mit der Zweckmäßigkeitsprüfung von Ortsplanungen als Voraussetzung für die Gewährung von Subventionen für die Ausarbeitung kommunaler und regionaler Planungen gem. Wohnbauförderungsgesetz Anwendung finden, zeigen, daß die geforderte Ausgewogenheit und fachliche Vertretbarkeit weitgehend unter dem Rechtsbegriff der Verhältnismäßigkeit von Nutzungsplänen [202] geprüft werden können. Willkürausschluß, Ausgewogenheit und fachliche Vertretbarkeit verlangen mithin keineswegs die Einführung einer Zweckmäßigkeitsprüfung anläßlich der kantonalen Plangenehmigung.

Praktisch wohl bedeutsamer dürfte eine andere verwaltungsrechtliche Begründung für solche Zweckmäßigkeitsklauseln sein: Man könnte argumentieren, die Raumplanung sei primär eine kantonale Angelegenheit; den Gemeinden komme darin eine bloße Vollzugsfunktion [203] zu. Vollzugsaufsicht aber schließt im Verwaltungsverfahren in der Regel eine Ermes-

senskontrolle ein [204]. Daher sei - so die Schlußfolgerung - den kantonalen Instanzen als den ordentlichen Aufsichtsbehörden eine Zweckmäßigkeitsprüfung vorzubehalten. Diese Argumentation ist allerdings leicht widerlegbar: Wäre dem tatsächlich so, so hätte die besondere Verankerung der Zweckmäßigkeitsprüfung im Gesetz keinen Zweck, weil eine Beschränkung der Gemeindeautonomie ohnehin nicht vorläge. Zum andern ist - wie dargelegt - Nutzungsplanung nicht reiner Gesetzesvollzug [205]. Vielmehr stellt sie - im Rahmen der übergeordneten Planung betrieben - einen, wenn nicht heute gar den Kern des kommunalen Wirkungsbereiches [206] dar, der durch die verfassungsmäßig garantierte Gemeindeautonomie geschützt wird.

Verbindet sich die Zweckmäßigkeitsklausel mit einer restriktiven, auf die Grundeigentümer beschränkten Legitimationspraxis [207], so ergibt sich hier wiederum eine deutliche Bevorzugung der (bereits im kommunalen Verfahren privilegierten) Grundeigentümer vor den übrigen Einwohnern: Nur sie können auf dem 'Beschwerdeweg' [208] an der - problematischen - Zweckmäßigkeitsprüfung partizipieren. Es hat daher wenig Sinn, durch entsprechende Verfahrensvorschriften die Stellung der Nichteigentümer im Implementierungsprozeß aufzuwerten, gleichzeitig aber die Zweckmäßigkeitsprüfung im Genehmigungs- und späteren Beschwerdeverfahren und dazugehörige auf die Grundeigentümerstellung beschränkte Legitimationsbestimmungen unverändert zu belassen.

### 3.8.1.2. Die Rechtswidrigkeit

Systemkonform und die Belange zweckmäßiger und wirkungsvoller Partizipation berücksichtigender Anfechtungs- und Genehmigungsgrund ist ausschließlich die Rechtswidrigkeit. Bei ihrer positiven Umschreibung lassen sich folgende vier Kategorien rechtswidriger Nutzungspläne auseinanderhalten: Der Verstoß gegen:

- generell-konkrete Planungsentscheidungen einer vorgelagerten Stufe (3.8.1.2.1.)

- materielle generell-abstrakte Planungsentscheidungen und Planungsgrundsätze übergeordneter Rechtsetzungsorgane (3.8.1.2.2.)

- materielle eigene Planungsentscheidungen des Durchführungssystems (3.8.1.2.3.)

- formelle Entscheidungen vorgelagerter Systeme oder des Durchführungssystems (3.8.1.2.4.)

3.8.1.2.1. Der Verstoß gegen generell-konkrete Planungsentscheidungen einer vorgelagerten Planungsstufe (systemgenerell oder echtgenereller Natur) [209]

Solche Entscheidungen finden sich in den kantonalen Gesamt- und Teilrichtplänen [210], wie sie entweder aus Bundesgesamtplänen übernommen oder in eigener kantonaler Zuständigkeit gesetzt werden, in dazugehörigen, zeitlich, örtlich oder sachlich eingehenderen Ausführungsentscheidungen (Beispiel: Freigabe von Teilen des Siedlungsgebietes zur kommunalen Beplanung zu einem bestimmten Zeitpunkt [211]) und, soweit das kantonale Recht diese Zwischenstufen geschaffen hat, in Planungsentscheidungen der Regionen [212]. Verletzt sind inhaltliche, bereits örtlich fixierte Planungsentscheidungen. Solche werden in den übergeordneten politischen Systemen nach Abwicklung eines bestimmten (auch Partizipationsmöglichkeiten der Gemeinde enthaltenden) Verfahrens, in der Form von Plänen gefällt.

Als Beispiel anzuführen wäre etwa ein Nutzungsplan, der an jener Stelle eine Grünfläche vorsieht, wo der kantonale Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen (RPG Art. 19) - als echt-generell-konkrete Entscheidung - die Errichtung eines kantonalen öffentlichen Werkes vorsieht. Oder die Errichtung einer Bauzone im Nutzungsplan, die sich zwar im Rahmen des hierzu vorgesehenen Siedlungsgebietes, nicht aber in dessen zur Beplanung im entsprechenden Zeitpunkt freigegebenen Teilgebiet [213] befindet.

3.8.1.2.2. Der Verstoß gegen materielle, generell-abstrakte Planungsentscheidungen und Planungsgrundsätze, wie sie von übergeordneten Planungs- und Rechtsetzungsorganen erlassen wurden.

Hierzu gehören:

3.8.1.2.2.1. Systemgenerell-abstrakte Zielbündelentscheidungen [214] auf kantonaler oder regionaler Ebene

Diese haben nur Bedeutung, wenn sie zu einem bestimmten Zeitpunkt - ungewöhnlicherweise - selbständigen Bestand haben, mithin noch nicht über Implementierungsverfahren raumkonkretisiert sind. Es wurde anläßlich der Besprechung der verschiedenen notwendigerweise vorzusehenden vier Planungsschritte gezeigt, daß sich keine Planungsstufe - auch nicht der Bund - mit der Errichtung eines Zielbündels begnügen kann [215]. Die Konfrontation mit der zielrelevanten Raumwirklichkeit, und der daraus resultierende Plan sind auf jeder Stufe vorzusehen. Zielbündel haben daher in der Regel keinen selbständigen Bestand. Sie können in der Regel nur mittelbar, d. h. über eine gleichzeitige Verletzung des dazugehörigen Plans verletzt werden [216]. Darin liegt dann eine Rechtswidrigkeit im Sinne der erstgenannten Gruppe.

Gleichwohl können sie in Ausnahmefällen selbständig verletzt werden. Dies ist dann der Fall, wenn im Zeitpunkt der Verletzung der Implementierungsprozeß noch nicht eingeleitet oder noch nicht abgeschlossen ist. Diese Situation tritt regelmäßig ein, wenn kantonale Zielbündel revidiert werden, oder wenn, wo die kantonale Gesamtrichtplanung zeitlich nach der kommunalen Nutzungsplanung anläuft. Wo bis zum Inkrafttreten des RPG keine kantonale Raumplanung stattgefunden hat und die Gemeinden ihre Nutzungsbestimmungen in eigener Kompetenz erlassen haben, wird sich eine solche Ausgangslage präsentieren. Eine möglichst rasche Harmonisierung wird hier dadurch erreicht, daß man kommunale Pläne schon an den kantonalen Zielbündeln mißt. Bis auf Verabschiedung oder Revision der Richtpläne abzuwarten, müßte zu

erheblichen Lücken im System durchgehender Planung führen.

3.8.1.2.2.2. Die generell-abstrakten Bestimmungen des kantonalen Bau- und Raumordnungsrechts, sowie des Bundesrechts betr. Art und Weise der Nutzung sowie die bauliche Gestaltung

Darunter fallen etwa:

3.8.2.2.2.2.1. Die materiellen Planungsgrundsätze des Bundes und der Kantone. Diese stellen, wie anhand der materiellen Grundsätze des Bundes dargelegt, nicht Zielbündelentscheidungen, sondern von jeder nachgelagerten Planungsstufe in ihrer gesamten Planungstätigkeit (also nicht nur bei der Zielbündelentscheidung) zu beachtende Zielvorgaben [217] dar.

Für eine nachvollziehbare Beurteilung der Konformität eines Nutzungsplanes mit solchen Planungsgrundsätzen müssen die letzteren einigermaßen konkretisierte und damit operationale Anforderungen an Nutzungspläne formulieren, will man der Gefahr willkürlicher Eingriffe in die stufenadäquate Autonomie der Durchführungssysteme entgehen. So läßt sich auf Rechtswidrigkeit sicher nur in Extremfällen allein aufgrund von RPG Art. 1 II lit. b schließen, wo lakonisch angeordnet wird, die Raumplanung habe die "räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens" zu schaffen. Die "Normdichte" (MÜLLER) [218] dieser programmatischen, sinnvollerweise eigentlich auf Verfassungsebene zu verankernden Bestimmung [219] ist sicher zu gering, um daraus im Normalfall Kriterien zur Beurteilung kommunaler Nutzungspläne herzuleiten. Mit MÜLLER notwendig ist eine im politischen Prozeß abzuwickelnde Konkretisierung solcher Programmsätze [220].

Es kann davon ausgegangen werden, daß dies in den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen über eingehende und detaillierte Regelungskomplexe erfolgt. Auch der Bund wird inskünftig auf diesem Gebiet kon-

kretere Bestimmungen zu erlassen haben. Gleichwohl darf ein Rückgriff auf zugegebenermaßen wenig konkretisierte Zielvorgaben - etwa in Ermangelung solcher kantonalrechtlicher Gesetzesbestimmungen im Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens - für Extremfälle nicht generell ausgeschlossen werden. Solche Nutzungspläne, welche rechtlich umschriebenen Anforderungen an die Raumplanung in eindeutiger Weise [221] widersprechen, sind auch dann als rechtswidrig zu betrachten, wenn diese Anforderungen (noch) nicht in einem auf Konkretisierung gerichteten Verfahren zu detaillierteren und direkteren Regelungskomplexen umgesetzt wurden. Eine vergleichbare Ausgangslage wird sich bei der Grundrechtswidrigkeit finden [222].

3.8.2.2.2.2.2. Die materielle Grundsätze konkretisierenden, von Bund und Kantonen erlassenen Bestimmungen über zulässige Art und Ausmaß der Raumnutzung in bestimmten Zonen. Solche Bestimmungen finden sich im RPG etwa bezüglich der Definition der Bauzone [223] (Art. 26 f.). Sie finden sich regelmäßig auch im kantonalen Recht, wo Bestimmungen über bauliche, aber auch nichtbauliche Nutzungszonen enthalten sind [224].

3.8.1.2.2.3. Insbesondere: der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Planungsgrundsatz (RPG Art. 4 II) [225]

Wo zur Erreichung eines Planungszweckes mehrere Maßnahmen zur Verfügung stehen, "ist die für die Betroffenen im Gesamten weniger belastende Lösung zu wählen". Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Durchführung der Nutzungspläne mittels Landumlegung (Art. 34) oder Enteignung (Art. 35), die in dieser Arbeit als selbständige Phase nicht behandelt werden. Er gilt ebenso für die Implementierungsstufe der kommunalen Nutzungsplanung, wie für jene aller übergeordneten Planungsträger.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfte im Nutzungsplanungsrecht ein Hauptprinzip für den Implementierungsprozeß darstellen: Es stipuliert

ein besonderes Verhältnis zwischen Planzielen und den zu deren Erreichung in der Implementierung einsetzbaren Mitteln [226]. Zur Debatte steht das Verhältnis von Phase 2 und Phase 3-5 als Ziel-Mittel-Relation: Zu untersuchen ist dabei auch die Frage der Eignung einer bestimmten Implementierungsentscheidung für die Erreichung feststehender Ziele. Das ist keine Zweckmäßigkeitsfrage, sondern eine Frage Rechtmäßigkeit: Denn die Ziel-Mittel-Relation steht nur insofern zur Debatte, als gefragt wird, ob ein bestimmtes Ziel auch mit weniger belastenden anderen Mitteln - nicht mit irgendwelchen anderen Mitteln - hätte erreicht werden können [227].

Wer sind nun die 'Betroffenen', für die im Konfliktfall eine "im gesamten weniger belastende Lösung" zu wählen ist? - Materialien [228] und systematische Stellung [229] zeigen deutlich, daß auch hier die Vorstellung von der Planung als einem belastenden Eingriff [230] in Interessenpositionen privater Grundeigentümer zugrunde liegt. Als Betroffene hätten danach in erster Linie die Grundeigentümer zu gelten. Ihnen bliebe dann auch der Beschwerdeweg zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit vorbehalten. Aber vor der hier vertretenen spezifisch raumplanerischen Betroffenheits- und Partizipationsanalyse hält eine solche rechtliche Interpretation von Art. 4 II RPG kaum stand. Eine differenziertere Betrachtungsweise drängt sich auf: Der Konfliktfall, für dessen Regelung das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden soll, setzt voraus, daß eine raumpolitische Maßnahme für irgend jemanden eine Belastung zur Folge hat. Wir haben dargelegt, daß raumpolitische Betroffenheit und die Stellung als Nutzungsplanadressat nicht dasselbe ist. Adressaten des Nutzungsplans sind nur diejenigen, die als dinglich Berechtigte über die Nutzung von Grundstücken entscheiden können. Ihre Entscheidungsautonomie wird durch die im Plan umschriebenen Nutzungsanordnungen inhaltlich begrenzt [231]. Darin liegt sicher eine Belastung im Sinne der gesetzlichen Bestimmung. Aber ohne solche Belastungen des Grundeigentums ist Raumplanung nicht denkbar. Sie bilden das eigentliche Planungsmittel. Raumplanung bezweckt aber selbst nicht einfach solche Belastungen, sondern eine da-

durch zu erwirkende Verbesserung der konkreten Lebensbedingungen der raumpolitisch betroffenen Einwohner.

Darin liegt zweifellos der Aktivposten in der Kosten-Nutzen-Rechnung. Die konkrete Lebensbedingungen belastenden räumlichen Randbedingungen sollen dadurch verändert werden, daß grundeigentümerische Verwertungsautonomie [232)] beschränkt wird. Der durch Nutzungsplan erwirkten Belastung des Grundeigentums entspricht eine 'Entlastung' der räumlich bedingten, über raumplanerische Maßnahmen reduzierbaren 'Lebenskosten' der gesamten Einwohnerschaft. In Ausnahmefällen muß sich die Einwohnerschaft diese 'Budgetentlastung' förmlich erkaufen, indem sie Entschädigungsleistungen wegen materieller oder formeller Enteignung bezahlt. Von Art und Ausmaß der Belastung der Grundeigentümer raumpolitisch betroffen [233)] sind daher - so paradox das klingen mag - nicht die Grundeigentümer, sondern in Tat und Wahrheit die gesamte Einwohnerschaft. Auch hier gilt: Belastete und Betroffene sind nicht identisch [234)].

Geht man von dieser Argumentation aus, so müßte man sich in diametralen Gegensatz zur deklarierten Absicht des Gesetzgebers stellen: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip würde demnach verlangen, daß gerade dort, wo zur Erreichung eines Planzwecks mehrere Maßnahmen zur Verfügung stehen, jener der Vorzug zu geben ist, welche die räumlich bedingten 'Lebenskosten' der planbetroffenen Einwohnerschaft am wenigsten belastet, diese mithin durch entsprechende Belastung der Grundeigentümer am meisten entlastet. Die aus der Sicht der Bedürfnisse der Betroffenen wirksamste Maßnahme ist die wenigst belastende Lösung. In dieser Weise ließe sich das im Recht der Eingriffsverwaltung entwickelte Prinzip der Verhältnismäßigkeit allgemein auf die planende Staatstätigkeit umschreiben.

Die vorgetragene Interpretation von Art. 4 II RPG steht nun aber in eindeutigem Widerspruch zur Vorstellung des Gesetzgebers. Obwohl davon ausgehend, daß die Raumplanung inskünftig eine Sache der Öffent-

lichkeit ist und damit generell nicht allein die Eigentümer betreffen kann, ist der Gesetzgeber offensichtlich in RPG Art. 4 II dem einfachen Eingriffsdenken erlegen. Er hat - wenigstens für den Regelfall - eine Identität von Betroffenen und Belasteten [235] angenommen. Denn nur so läßt sich die erklärte Absicht und gesetzliche Formulierung in Einklang bringen. Trotzdem lassen sich auch bei dieser grundsätzlichen Ausgangslage aufgrund der Gesetzesformulierung zwei Einschränkungen in Richtung der vorgetragenen Argumentation anbringen:

Der Gesetzgeber spricht in Anbetracht der gegenseitigen Interdependenz der verschiedenen im Nutzungsplan enthaltenen Nutzungsanordnungen zu Recht von der "im gesamten" weniger belastenden Lösung. Damit wird eine nur an einzelnen Eigentümerbelastungen orientierte Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Nutzungsplanungsrecht ausgeschlossen. Verlangt wird vielmehr, daß die Schwere der Belastung unter Würdigung ihres gesamten planerischen Kontextes geprüft wird. Jeder Nutzungsplan setzt sich aus einer Vielzahl aufeinander abgestimmter Grundeigentümerbelastungen zusammen [236]. Soll die Schwere einer Belastung einer angeblich leichteren vergleichend gegenübergestellt werden, so ist für beide Lösungen ein aggregierter Gesamtbelastungsposten zu ermitteln. Auf dieser Grundlage kann ermittelt werden, ob im Einzelfall tatsächlich eine Belastung vorliegt, die "im gesamten" nicht gerechtfertigt werden kann. Die damit notwendige vergleichende Gesamtbetrachtung wirft nun auch ein Licht auf einen weiteren Umstand:

Nach der gesetzlichen Bestimmung sollen alle möglichen Lösungen zur Erreichung eines Planungszweckes gleichermaßen geeignet sein. Diese Konzeption scheitert indessen an der sowohl theoretisch als auch planungspraktisch nachgewiesenen gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Planungszielen und den zu ihrer Realisierung eingesetzten Mittel [237]: Eine Veränderung der Planungsmittel - im Sinne einer im gesamten weniger belastenden Lösung - wird in aller Regel auch zu einer Veränderung des Sinngehaltes der zu realisierenden Planungsziele führen. Gerade darin liegt ja der Grund, weshalb der Prozeß der Planimplementierung

nicht als bloß technischer Vorgang angesehen werden darf.

Bei der Ermittlung einer möglicherweise im gesamten weniger belastenden Lösung ist daher nicht nur deren Gesamtbelastung zu ermitteln, sondern es muß - im Bewußtsein dieser Ziel-Mittel-Dependenz - der je Lösung erzielbare 'Entlastungsnutzen' beider Lösungen im Sinne der eingangs vorgetragenen Überlegungen verglichen werden. Es kann mithin nicht von einer abstrakten Gleichwertigkeit verschiedener Planungsmittel und von deren gleichen Zieleffektuierungsfähigkeit im allgemeinen ausgegangen werden. Notwendig wird vielmehr die Errichtung einer je Problemstellung konkret durchzuführenden Kosten-Nutzen-Analyse, einer gegenüberstellenden Bilanz von Gesamtbelastung und entsprechender 'Gesamtentlastung' [238]. Denn der oben skizzierte, enge innere Zusammenhang von Belastung des Grundeigentums und 'Entlastung' der räumlich bedingten Lebenskostenbilanz der Betroffenen läßt vermuten, daß eine im gesamten weniger belastende Lösung zu qualitativen Veränderungen des zu erreichenden Planungszweckes führt. Damit wird der Einbezug der Interessenlage der raumpolitisch Betroffenen in die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Grundeigentümerbelastungen auch bei der historisch und systematisch richtigen Auslegung von Art. 4 II erforderlich. Unverhältnismäßig ist eine Belastung nur dann, wenn eine im Einzelfall weniger belastende Lösung auch zu einer kleineren Gesamtbelastung des Grundeigentums durch einen alternativ angelegten, kohärenten Nutzungsplan führt, der zudem für die Realisierung der gleichen Planungsziele von mindestens gleich hohem Nutzen ist. Im vollen Bewußtsein der Schwierigkeiten muß diese Kosten-Nutzen-Untersuchung in jedem Falle konkret durchgeführt werden. Insbesondere darf niemals nur die eine Seite der Bilanz, nämlich die Kostenseite, betrachtet werden.

Im Nutzungsplan enthaltene Planungsentscheidungen können zum zweiten unabhängig von allfälligen Grundeigentümerbelastungen auch Belastungen für die raumpolitisch Betroffenen mit sich bringen. Durch den Entscheid, eine bisherige Quartierstraße zu einer größeren Durchgangsstraße auszubauen, oder diese dem Verkehr völlig zu entziehen, wird

die räumlich bedingte Lebensqualität der Anwohner beeinträchtigt.

Auch hier sind die Betroffenen und die Belasteten [239] nicht identisch: Raumpolitisch betroffen von einer solchen Entscheidung sind - wiederum wegen der inneren Kohärenz des Nutzungsplanes - alle Einwohner des Planungsgebietes. Wenn die Entscheidung nicht bereits in einer vorgelagerten Stufe gefällt wurde [240], sollten diese in ihrer Gesamtheit 'entlastet' werden. Andernfalls hat die Nutzungsplanung überhaupt keinen Sinn. Belastete sind demgegenüber nur jene, deren Lebensbedingungen sich eindeutig verschlechtern. Auch hier ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit das eben dargestellte Belastungs-Entlastungskalkül anzustellen. Belastet wird nun aber nicht vorab ein abstrakter Vermögenswert, sondern konkrete räumliche Lebensbedingungen von Personen, welche generell zu verbessern eigentlicher Zweck der Raumplanung ist. Belastung und Entlastung bewegen sich auf derselben qualitativen Ebene. Der die gesamte Staatstätigkeit beherrschende Grundsatz der Gleichbehandlung [241] verlangt auch in seiner raumrechtlichen Modifizierung, daß die Raumplanung jedem Einwohner ein Mindestmaß an räumlich bedingter Lebensqualität zuteilt. Das Verhältnis von Belastung und Entlastung steht daher nicht im gleichen Ausmaß zur Disposition wie im Falle der Grundeigentumsbelastung. Eine generelle Höchstbelastungsgrenze - wie man sie auch definiert - darf nicht überschritten werden. Der Plan muß ausgewogen sein [242].

3.8.1.2.2.4. Insbesondere: Der Grundsatz der Gleichheit als allgemeiner, materieller Planungsgrundsatz

Dieser Grundsatz kann inhaltlich nicht dahingehend konkretisiert werden, daß der Nutzungsplan jeden möglichen Raumabschnitt allein aufgrund seiner Eigenschaft als Teil eines einheitlichen Lebensraumes gleich behandelt. Entwicklungssteuernde Nutzungsplanung bedeutet im Gegenteil primär Ungleichbehandlung der verschiedenen Raumabschnitte nach Maßgabe ihres unterschiedlichen Beitrages zur Realisierung der dem gesamten Planungsgebiet gemeinsamen Planungsziele. Darauf wurde bereits bei der Zentralismusdiskussion hingewiesen [243].

Die raumplanungskonforme Konkretisierung des Gleichheitssatzes hat gleichwohl neben seiner auf der mittleren Abstraktionsebene des Demokratisierungsprogrammes zu betonenden verfahrensrechtlichen Seite [244] auf der hier interessierenden rechtspraktischen Ebene auch eine materiellrechtliche Bedeutung. Dergestalt verlangt er, daß die räumlich bedingte und vom öffentlich vermittelten Prozeß der Nutzungsplanung steuerbare Lebensqualität möglichst gleichmäßig auf alle im Planungsgebiet wohnhaften Einwohner verteilt wird. Es sind "wertgleiche Lebensverhältnisse" (DUPPRÉ) [245] zu gewährleisten. Daraus resultieren in erster Linie Belastungsmaxima, im kantonalen Baurecht umschriebene Minimalanforderungen an Wohnnutzungen [246], das Gebot einer gleichmäßigen Zuteilung von Erholungsraum oder der Grundsatz, Immissionen nur dann an wenigen Stellen zu bündeln [247], wenn dort zugleich Nutzungsverbote mögliche Beeinträchtigungen unmittelbaren Lebensraumes von vornherein verunmöglichen. Andernfalls sind Immissionen möglichst gleichmäßig zu verteilen [248].

Auch hier gilt, daß in aller Regel der Gleichheitsgrundsatz bereits im kantonalen Bau- und Planungsrecht hinreichend mitberücksichtigt ist. In Ergänzung oder Abweichung von diesem soll er nur in Extremfällen als eigenständiger Rechtsgrundsatz angerufen werden können, um einem Nutzungsplan die Genehmigung zu verweigern.

3.8.1.2.2.5. Der Verstoß gegen allgemeine materielle Rechtsgrundsätze (außerhalb des besonderen Raumplanungsrechts) [249]

Der Vollständigkeit halber führen wir unter diesem Titel insbesondere die verfassungsmäßigen Grundrechte an. Von Bedeutung dürften die Niederlassungsfreiheit, die persönliche Freiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit [250] sein.

Zu fragen wäre etwa, ob ein Nutzungsplan vor der bundesrechtlich garantierten Niederlassungsfreiheit Bestand haben kann, dessen Bauzone nur Einfamilienhäuser und Landhäuser zuläßt, mithin einem Mieter die Niederlassung in einem Mehrfamilienhaus zu erschwinglichen Preisen

vollständig verunmöglicht [251]. Ebenso problematisch wäre etwa jener Nutzungsplan, der in unmittelbarer Nähe einer hochfrequentierten Autobahn Wohnzonen mit hohem Ausnutzungsgrad vorsieht und damit unweigerlich zu möglichen Beeinträchtigungen der persönlichen Verhältnisse der Anwohner Anlaß gibt. Denn das verfassungsmäßige Recht auf persönliche Freiheit soll ebendiese Verhältnisse jedenfalls vor staatlich unmittelbar mitverursachten, psychischen und physischen Einwirkungen von hoher Intensität schützen [252].

Zwar ist auch in solchen Fällen in aller Regel anzunehmen, daß der Nutzungsplan bereits im Widerspruch zum kantonalen Bau- und Planungsrecht oder zu bundesrechtlichen Vorschriften steht. Denn solche bezwecken unter anderem gerade die effektive Durchsetzung grundrechtlich gesicherter Interessen [253]. Treten durch die technische Entwicklung neue, von diesen Regelungskomplexen noch nicht erfaßte grundrechtsgefährdende Sachverhalte auf oder fördert der gesellschaftliche Erkenntnisprozeß bei bereits geregelten Sachverhalten neue, als extrem grundrechtsgefährdend erkannte Aspekte zutage [254], so kann jedoch eine unmittelbare Grundrechtsverletzung vorliegen.

3.8.1.2.3. Der Verstoß gegen materielle eigene Planungsentscheidungen des Durchführungssystems

Der Nutzungsplan ist unter Umständen auch dann rechtswidrig, wenn er bestehendes kommunales Recht verletzt. An sich liegt es zwar im autonomen Ermessen der Durchführungseinheiten, ihr Recht auch anläßlich der Nutzungsplanung zu ändern. Im verfahrensrechtlich fein strukturierten, mehrphasigen Planungsprozeß liegt es indessen nicht im Belieben der Gemeindebehörden, zu jedem Zeitpunkt frühere Entscheidungen in Revision zu ziehen. Der Grundsatz der formalen Differenzierung [255] raumpolitischer Systeme entsprechend den verschiedenen unterschiedlichen Phasen bzw. Stufen im Planungsprozeß verbietet nicht nur den Widerspruch eines Nutzungsplanes mit raumpolitischen Entscheidungen der übergeordneten Systeme, sondern auch denjenigen mit vorgelagerten Phasen in einunddemselben System.

Der praktische Anwendungsfall dieser Art von Rechtswidrigkeit liegt dort vor, wo der aus dem Implementierungsprozeß resultierende Nutzungsplan in Widerspruch zu dem hierfür entwickelten (mithin nicht lang- oder mittelfristig angelegten) Zielbündel steht.

Der Widerspruch Zielbündel-Nutzungsplan läßt sich nicht dadurch rechtfertigen, daß die Zielbündel ohnehin keine selbständige rechtliche Bedeutung hätten, weshalb sie als bloße Wegweiser zu betrachten seien und daher recht eigentlich erst im Implementierungsprozeß - gewissermaßen im Nachhinein - sichtbar würden. Mit einer solchen Argumentation degradiert man ihre Bedeutung; sie werden zum oben abgelehnten [256] Instrument nachträglicher Legitimierung. Wir haben gezeigt, daß eine Trennung der Zielbündel- und der Planbeschlußphase nicht nur aus der Sicht eines transparent und problemadäquat abgewickelten Planungsprozesses, sondern auch im Interesse optimaler Partizipationsmöglichkeiten unabdingbar ist [257].

Stellt sich nach Abschluß des Implementierungsprozesses heraus, daß der erarbeitete Nutzungsplan deshalb auf Ablehnung stößt, weil die seinerzeit beschlossenen Ziele im späteren Zeitpunkt nicht mehr befriedigen, so liegt in der Entscheidung gegen den Nutzungsplan gleichzeitig eine im Gegensatz zur früheren Haltung stehende Ablehnung jenes Zielsystems. Völlig verhindern lassen sich solche Situationen nicht, weil den zuständigen Beschlußfassungsorganen, ungeachtet der Motive, die Freiheit der Ablehnung des Produktes eines langwierigen Planungsprozesses offen stehen muß. Zwar liegt auch hier eine in den Nutzungsplanentscheid uno actu eingebundene Veränderung des Zielsystems vor. Weil diese Veränderung indessen in einer vollumfänglichen Negation und nicht in einer positiv formulierten Alternative besteht, kann der oben als Rechtsverletzung ausgewiesene Tatbestand eines Widerspruchs zwischen rechtskräftig verabschiedeten Planungszielen und Nutzungsplanentscheid nicht auftreten: Zu einer nachträglich zum Nichts gemachten Entscheidung kann ein rechtlich erheblicher Widerspruch gar nicht entstehen.

In Anbetracht der oft langen Dauer von Planungsprozessen und einer relativen Kurzlebigkeit [258] von echten [259] Planungszielbündeln wird der besprochene Sachverhalt nicht nur in der Theorie vorkommen. Ihn in der politischen Praxis zu diagnostizieren, wird außerdem vielfach schwerfallen, weil mangels genauer Kenntnisse über die Gründe zur Ablehnung eines Nutzungsplanes nicht präzise gesagt werden kann, ob sich die Ablehnung nur auf die Art der Implementierung oder auf die Ziele selbst bezieht. Den Planungsbehörden ein allgemeines Rezept für die Analyse eines 'Scherbenhaufens' zu geben, wäre vermessen und zudem unzweckmäßig.

Immerhin bietet das Verfahrensrecht eine Möglichkeit an, die beiden unterschiedlichen Bereiche wenigstens auf der parlamentarischen Ebene und in Gemeindeversammlungen etwas sauberer zu trennen. Weil Planungstheorie und Planungspraxis die Notwendigkeit eines Feed-backs von Nutzungsplan- und Zielbündelentscheid deutlich zeigen, muß auch das entsprechende Organisationsrecht derart ausgestaltet werden, daß es die Möglichkeit eines expliziten Rückkommens auf die Zielbündelentscheidungen eröffnet: Zu denken wäre etwa an eine Bestimmung, wonach vor der eigentlichen Eintretensdebatte eine explizite Bestätigung des seinerzeit gefaßten Zielbündelentscheides vorzunehmen wäre oder wenigstens die ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit zur nochmaligen Diskussion der Zielbündel und zur nochmaligen Beschlußfassung auf Antrag besteht.

Ob man diesen Beschluß dem Recht des sog. Rückkommensantrag und damit einer möglicherweise vorgesehenen qualifizierten Mehrheit unterstellt [260], hängt ab von der Abwägung der im Spiel stehenden öffentlichen Interessen: einerseits nach dem Bestand einer einmal gefällten Entscheidung, von der eine Reihe zeitraubender und konsenskostspieliger Implementierungsentscheidungen abhängen und andererseits das Interesse nach einer gewissen Flexibilität, die gerade dort erforderlich wird, wo nach der parlamentarischen Entscheidung eine Volksabstimmung folgt. Zugunsten der Unterstellung unter das Recht des Rückkommensantrags spricht, daß ein Nutzungsplan ohnehin jederzeit revidier-

bar ist: Jede Revision aber bedeutet, daß der gesamte Planungsprozeß neu einzuleiten ist. Auch die Planungsziele werden dabei ins neue Verfahren einbezogen. Ebenfalls zugunsten eines gefestigteren Bestandes der Planungsziele spricht, daß diese in einem ausgebauten Verfahren mit bedeutsamen Partizipationsmöglichkeiten (1 + 2) zustande gekommen sind [261]. Jedenfalls ginge es nicht an, die nochmalige Beschlußfassung dem Recht der sog. zweiten Lesung zu unterstellen. Denn diese zeichnet sich regelmäßig dadurch aus, daß in der gleichen Sache ein verbindlicher Beschluß nicht vorliegt.

Werden in Anbetracht völlig gewandelter Verhältnisse im Gemeindeparlament oder in einer Gemeindeversammlung die Zielbündel nicht bestätigt, so muß der Planungsprozeß unverzüglich neu eingeleitet werden. Zu einem möglicherweise rechtswidrigen Nutzungsplan kann es gar nicht erst kommen.

3.8.1.2.4. Der Verstoß gegen formelle Entscheidungen vorgelagerter Systeme oder des Durchführungssystems selbst

Beim inneren Zusammenhang zwischen formellem und materiellem Planungsrecht [262] und bei der entsprechend vorgeschlagenen äußerst feingliedrigen Struktur des phasenweise ablaufenden Nutzungsplanungsprozesses ist jener Rechtswidrigkeit von Nutzungsplänen große Bedeutung beizumessen, die auf einer Verletzung von Verfahrensvorschriften im Entstehungsprozeß zurückzuführen ist. Denn von einer konsequenten Anwendung und Durchsetzung des Verfahrensrechts hängt die Wirksamkeit der Betroffenenpartizipation ab.

Wir haben oben als Programm der Demokratisierung raumpolitischer Systeme umschrieben den planungsadäquaten Ausbau der formalen Differenzierung und den autonomiesteigernden resp. Asymmetrien abbauenden, auf Gleichheit der Partizipienten gerichteten Ausbau der materialen Differenzierung raumpolitischer Systeme [263]. Die Durchführung dieses Programms und die Konsolidierung schrittweise erreichter und organisationsrechtlich bereits geregelter Demokratisierungs-

gehalte sind angewiesen auf einen wirksamen Verfahrensschutz. Ein Nutzungsplan kann rechtswidrig sein, weil bei seiner Entstehung die formale oder weil die materiale Differenzierung des zuständigen Systems in unzulässiger Weise durchbrochen wurde:

3.8.1.2.4.1. Rechtswidrigkeit wegen Verletzung der formalen Differenzierung liegt immer dann vor, wenn eine der bisher besprochenen Planungsphasen übersprungen wird. Der Planungsprozeß darf nicht kurzgeschlossen [264] werden. Anzuführen wäre etwa die Auslassung der rechtlich vorzusehenden Zielbündelphase oder deren faktische Ausschaltung durch einen nachträglichen Widerspruch Nutzungsplan-Zielentscheidung. Jede der bisher besprochenen und im folgenden noch zu besprechenden Planungsphasen wird auch bestimmten Funktionsträgern innerhalb des raumpolitischen Subsystems zugewiesen. Ein solcher Kurzschluß bringt regelmäßig mit sich, daß Aufgaben der vorgelagerten Behörde tatsächlich durch die nächstfolgenden wahrgenommen werden. Denn als dem Planungsprozeß wesensmäßig inhärente Aufgaben müssen sie von irgendjemandem wahrgenommen werden: Ist für die Zielbündelentscheidung - wie hier vorgeschlagen - das Volk zuständig und erachtet es die Planungsverwaltung bei einer Revision des Nutzungsplanes als überflüssig, die Zieldiskussion neu aufzurollen, so liegt darin die Entscheidung, wonach über die Zielbündel weiterhin Konsens bestehe. Materiell liegt mithin eine Zielbündelentscheidung vor. Sie gehört zu einem neuen Planungsprozeß und muß von den bei der erstmaligen Planung wie bei Revisionen gleichermaßen zuständigen Instanz beschlossen werden. Der hier zur Anwendung gelangende rechtsstaatliche Grundsatz des Formenparallelismus [265] ist ein wirksames Mittel zum Schutz von Partizipationsrechten.

3.8.2.4.2. Rechtswidrigkeit wegen erheblicher Verletzung der materialen Differenzierung liegt zunächst immer bei einer Verletzung der formalen Differenzierung [266] vor. Dasselbe gilt darüber hinaus auch dort, wo das Verfahren zwar in den vorgesehenen Phasen abgelaufen ist, diese selbst jedoch fehlerhaft abgewickelt wurden. Solche

Fehler können grundsätzlich in allen Phasen des Nutzungsplanungsprozesses stattfinden. Sie können sowohl Partizipationsrechte verletzten, die auf Großeinstellungs- [267] wie auf Kleineinstellungsentscheide [268] oder auf Entscheidvorbereitung [269] gerichtet sind. Ja, sie können selbst zur Sicherung dieser Partizipationsrechte vorgesehene Partizipationsrechte in der hier diskutierten Phase 7 verletzen, indem Betroffenen von der kantonalen Beschwerdeinstanz die Beschwerdelegitimation zur Anfechtung eines Nutzungsplanes wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften zu Unrecht abgesprochen wird.

Solche Verfahrensfehler, die zur Rechtswidrigkeit von Nutzungsplänen und damit zur Hinfälligkeit eines gesamten Planungswerkes führen können, müssen im Interesse eines effizienten Planungsprozesses und eines möglichst wirksamen Schutzes der daran vorgesehenen Partizipationsrechte möglichst frühzeitig aufgedeckt und behoben werden. Nach Abschluß jeder Phase, in der rechtlich institutionalisierte Verfahrenspositionen vorgesehen sind (1, 2 und 3), ist daher abzuwarten, bis die anzusetzenden Fristen für Beschwerden gegen Verfügungen betr. Nichtzulassung zum Verfahren oder für Anfechtungen von Abstimmungen und anderen Behördenbeschlüsse abgelaufen sind. Es ist daher angezeigt, die Rückweisung von Partizipationsbegehren in der Phase 1 und 3 als selbständig anfechtbare Verfahrensverfügungen auszugestalten [270]. Auf Einzelfragen solcher Verfahrensbeschwerden ist unter 3.8.3. einzugehen.

3.8.1.2.4.3. Die Beurteilung solcher Verfahrensbeschwerden wirft eine praktische Kernfrage dieser Arbeit auf: Gibt das Raumplanungsorganisationsrecht der Kantone, verbunden mit dem RPG, Gewähr dafür, daß das kommunale Nutzungsplanungssystem im Sinne der hier hegeleiteten Partizipations- und Demokratisierungstheorie organisationsrechtlich hinreichend strukturiert ist? - Anders gefragt: Inwieweit kann eine Verletzung der formalen Differenzierung des Nutzungsplanungssystems, wie sie vor einer normativen Demokratisierungskonzeption notwendig ist, in extremis auch tatsächlich zur Rechtswidrigkeit des Nutzungsplans führen, weil zugleich eine Verletzung positivrechtlicher

Verfahrensbestimmungen vorliegt? - Oder: Inwiefern enthält das Bundesraumplanungsgesetz und das kantonale Recht für die Gemeinden neben planungs- und demokratisierungskonformen inhaltlichen auch planungs- und demokratisierungskonforme verfahrensrechtliche Vorschriften, deren Nichtbeachtung in extremis im Genehmigungsverfahren zur Rechtswidrigkeit, wenn immer möglich jedoch bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu Verfahrenskorrekturen führt? -

Bei der Beantwortung dieser Frage gehen wir in einem ersten Schritt von einer rein formalen, das Organisationsrecht der Nutzungsplanung vorerst von gesamtsystemaren Gesichtspunkten isolierenden Interpretation von RPG Art. 25 aus. Danach fällt die Regelung des Nutzungsplanungsverfahrens grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Von Bundesrechts wegen müssen diese lediglich die öffentliche Planauflage zwecks Ermöglichung von "Einsprachen und Beschwerden an eine kantonale Instanz" gegen die Nutzungspläne (Art. 69), das in Art. 62 statuierte "Umzonungsbegehren" [271] und die auf Recht- und Zweckmäßigkeit ausgerichtete kantonale Genehmigungspflicht (Art. 30) vorsehen.

In unserer Konzeption bestehen bundesrechtliche Regeln für das kantonale Verfahrensrecht aus dieser Sicht mithin nur für die Phasen 1 (Einleitung des Nutzungsplanungsverfahrens durch Erarbeitung alternativer Zielbündelvarianten [272], 5 (Implementierungspartizipation anstelle des sog. Einspracheverfahrens (5) vor dem Entscheid über den Nutzungsplan) sowie in der Phase 7 (sog. Beschwerde an kantonale Instanzen im Genehmigungsverfahren) [273]. Aus dem Umstand, daß das Bundesrecht gegen kantonale Plangenehmigungsentscheidungen die verwaltungsgerichtliche Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stellt [274] - ein beachtlicher Ausbau rechtsmittelmäßiger Partizipation an der Nutzungsplanung -, läßt sich demgegenüber keine Pflicht für die Kantone ableiten, die Nutzungspläne ihrerseits der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu unterstellen. Der vom schweizerischen Recht weitgehend befolgte Grundsatz einstufiger Verwaltungsgerichtsverfahren [275] würde einer derartigen Regelung sogar

widersprechen. Zudem müßten bei der Anfechtung einunderselben, bundesrechtlich gebotenen Planungsentscheidung, der Nutzungspläne, die in verwaltungsgerichtslosen Kantonen auftretenden Beschwerdeführer gegenüber anderen benachteiligt werden.

Nach dieser formalen und später zu korrigierenden [276] Betrachtungsweise wären die Kantone mithin in der institutionellen Verselbständigung der Phasen 2, 4, 6 und 8, in der genaueren Umschreibung der Phasen 1 und 3 und in der Bestimmung der je Phase vorzusehenden Partizipienten im Rahmen ihrer Verfassungen frei. Es bestünde kein Anlaß zur Änderung der im folgenden wiedergegebenen Bestimmungen ihrer Bau- und Planungsgesetze (s. S. 257-272):

3.8.1.2.4.4. Bei aller Anerkennung der verfassungsrechtlich verankerten Autonomie der Kantone im Bereich der Raumplanung, insbesondere im Bereich des raumplanerischen Organisationsrechts [278], wird man sich gleichwohl fragen müssen, ob es vertretbar ist, daß einunddasselbe, bundesweit zum Abschluß des Prozesses durchgehender Planung geforderte Durchführungsmittel, der bundesrechtliche Nutzungsplan, unter derart unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Bedingungen zustande kommen soll, wie sie in den verschiedenen Kantonen bestehen. Ist es - um die spezielle Fragestellung unserer Arbeit aufzugreifen - richtig, daß nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ein Einwohner einer Gemeinde im Kanton X bereits in der Phase der Zielbündelentscheidung an der bundesrechtlich gleichermaßen gebotenen Nutzungsplanung partizipieren kann [279] wie im Nachbarkanton, wo dies in gleicher Weise - an der Urne oder in der Gemeindeversammlung - nicht einmal im Falle der Entscheidung über den Nutzungsplan selbst möglich ist [280]? - Ist es richtig, daß Bestand einer institutionell geregelten Implementierungspartizipation und deren Umfang von Kanton zu Kanton in der Weise divergieren soll, daß hier mangels einer institutionellen Verselbständigung einer Implementierungsphase (so etwa SG) oder wegen einer Beschränkung des Einspracheverfahrens auf die Grundeigentümerschaft (so etwa AR, OW) Partizipation von Nichteigentümern beinahe ausgeschlossen ist [281], dort hinge-

| Kanton | Zielbündelphase (1f) | Implementierung (3) | Planantrag/ - entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht 7.4.75 | [illegible]er "kommunale Gesamtplan" [illegible]er"umschreibt die Planungsziele der Gemeinde") [illegible]Fl.erlassen "je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Grossen Gemeinderat oder durch Urnenabstimmung"(§32), nach öffentlicher Auflage ("jedermann" kann sich äussern §32), genehmigt durch den RR, der dabei auch über die nichtberücksichtigten Einwendungen entscheidet (§35) - als Zielbündelelement. | Im Gegensatz zum Quartierplanverfahren (§§ 151ff) nicht ausführlich geregelt. | Der"Zonenplan",der alles Gemeindegebiet in Zonen einteilt (soweit es nicht in kantonalrechtlichenen oder ggf. eidgenössische 'Zonen' erfasst ist (§ 46) wird - je nach Gemeindeordnung-der Beschluss - fassung der Gemeindeversammlung,des Grossen Gemeinderates oder der Urnenabstimmung zugeführt (§ 88). | konstitutiv durch RR (§5,§89). Geprüft wird die Rechtmässigkeit, die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit §2. | Plan:Beschwerde gegen Genehmigungs'beschluss des kant. Verwaltungsrechtspflegegesetz (24.5.59)§§ 44 und 47<br>Verfahren:Anfechtung durch jeden Stimmberechtigten und Personen,die ein Interesse haben,beim Bezirksrat (Gesetz über das Gemeindewesen vom 6.6.26 Art. 151 ff.). |
| LU [illegible]augesetz 15. [illegible].7o | "Richtplan",welcher "in allgmeinen Richtlinien die anzustrebende bauliche Entwicklung" festhält (§13) (Baugebiet,öffentliche Werke,Landschaften,Grundwasservorkommen) - als verbindliche,"wegleitende" (§13) Zielbündelelemente. | Gemeinderat,der seinen Planantrag vor der öffentlichen Auflage dem Baudepartement zur Vorprüfung vorlegt. (§ 16).<br>Abweichungen nur, wo zwingende Gründe vorliegen (veränderte Verhältnisse oder Anschauungen, Detailstudien) § 13 | Der "Zonenplan"-antrag des GR wird öffentlich aufgelegt. "Gleichzeitig ist das Baureglement mit verkleinertem Zonenplan den betroffenen Grundeigentümern zuzustellen und den Interessenten zur Verfügung zu halten"(§ 39).<br>Einsprachen von "jedermann,der ein schutzwürdiges persönliches Interesse nachweist" (§39)<br>Verständigungsverhandlungen GR mit Einsprechern (§ 4o).<br>Def.Antrag des GR (inkl.Stellungnahmen zu unerledigten Einsprachen) an Stimmberechtigte Volksabstimmung (§41). | konstitutiv durch RR (§§ 17 und 42). | Plan:Keine Beschw. gegen Genehmigigs'beschluss des RR (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3.7.72 §15o I d und Baug. § 141 II .<br>Verfahren: Gemeindebeschwerde an RR (Gemeindegesetz 9. 1o.62 § 91). |

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ - entscheid (4-6) | Plangenehmigung(7) | Kant. Rechtsmittel(8) |
|---|---|---|---|---|---|
| BE<br>Baugesetz 7.6.7o<br>Bauverordnung 26.1o.7o | "Nutzungs-, Erschliessungs- und Finanz - richtpläne" der Gemeinden (Art.7o If) als Ergebnis eines integralen, kommunalen Richtplanungsprozesses - beschlossen, nach einer Stellungnahme der Baudirektion (VO Art. 116) durch GR, wobei diese Kompetenz einem übergeordneten Organ (Stadtrat, Grosser Gemeinderat, Gesamtheit der Stimmbürger) übertragen werden kann (VO Art.117 I). | Es sind "ausgewiesene Fachleute" beizuziehen (VO Art.112 I) und es ist eine enge Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsorganisationen und der kantonalen Baudirektion (Art.112 II VO) anzustreben.<br>Kant. Vorprüfung (12o III Vo).<br>Bindung nur dort, wo beide Entsch. durch das gleiche Organ gefällt werden. | Der (vorgeprüfte) "Zonenplan"-antrag des GR ist vor der Beratung öffentlich aufzulegen mit dem Hinweis auf Einsprachemöglichkeiten in Gemeinden mit Grossem Gemeinderat oder Stadtrat (Art.41 II).<br>Die Beschlussfassung erfolgt nach den Vorschriften über den Erlass von Gemeinderaglementen (VO Art.121 III).<br>Urnenabstimmung oder Gemeindeversammlungsbeschluss sind bei "geringfügigen Aenderungen" (Art. 135 VO) nicht nötig. Hier beschliesst der GR nach Anhören der betroffenen Grundeigentümer. | konstitutiv durch Baudirektion (Art 44, VO Art.134) "soweit sie Gesetzesvorschriften entsprechen, im öffentlichen Interesse liegen und zweckmässig sind" (Art.44 I)<br>Die Baudir. kann selbst rechts- und zweckwidrige Pläne ändern (Art 44 II).<br>Mit der Genehmigung werden unerledigte Einsprachen erledigt. (Art.44 III). | Plan: Beschwerde gegen Genehmiggs' entscheid an RR. (Keine Verwaltungsger.-beschw.: VRPG Art.14 und Gesetz über verwaltungsinternes Verfahren sowie die Delegation von Verwaltungsbefugnissen/des RR vom 7.6.7o)<br>Verfahren: Gemeindebeschwerde nach Gemeinderecht gegen Verfügungen der Gemeinde (Art.3 I e VO). |
| UR<br>Baugesetz 5.1o.7o | "Ortsplan" (Art.41), der "alle bestehenden und in Aussicht zu nehmenden öffentlichen Einrichtungen" (I) enthält und "als verbindliche Anweisung an die Gemeindebehörden für die fortgeführte Planung" (II) gilt, als Zielbündelelement. Nicht festgestellt wird, wer ihn festsetzt. | Gemeindebaubehörde oder Exekutive (implizit aus Art.5). | Die "allgemeine Verwaltungsverfügung" "Zonenplan" ist von der Gemeindeversammlung zu beschliessen, es sei denn, ihr Erlass werde durch die Bauordnung der Gemeindebaubehörde übertragen; in diesem Falle "bedürfen sie zu ihrer Verbindlichkeit der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung" (Art.5 II).<br>Nach Erlass: Einsprachen an den GR (Art. 28). | konstitutiv durch RR (Art.7) - Einspracheerledigung anlässlich Genehmigungsentscheid durch RR (Art.3o II a) | Plan: keine Beschwerde gegen Genehmiggs'entscheid des RR.<br>Verfahren: nach Gemeinderecht. |

| Kanton | Zielbündelphase (lf.) | Implementierung (3) | Planantrag/-entscheid (4-6) | Plangenehmigung(7) | Kant. Rechtsmittel(8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] Bauge-setz [illegible] 4.7o | - | (Grundeigentümer und andere Betroffene werden <u>in praxi</u> schon vor der öffentlichen Auflage angehört. Auskunft des Justizdepartementes vom 23.1o.74). | Der GR legt seinen - kantonalrechtlich nicht obligatorischen - "<u>Zonenplan</u>"antrag <u>öffentlich</u> auf (§ 36)<br>"Jedermann, der in seinen persönlichen Rechten oder in seinen rechtlich anerkannten Interessen betroffen ist" kann <u>Einsprache</u> führen (§ 37)<br>Der GR entscheidet über die Einsprachen; sein Entscheid ist mit Beschwerde an den RR weiterziehbar (§ 38)<br>"Nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen (!) legt der Gemeinderat die Vorlage der <u>Gemeindeversammlung</u> zur Beschlussfassung vor" (§ 39). | konstitutiv durch RR (§ 4o). | [illegible]: <u>keine</u> Beschwerde gegen Genehmigungsentschd. des RR (da ein Verwaltungsgericht nicht besteht.).<br><u>Verfahren:</u> "Beschwerde gegen rechtswidrige Beschlüsse und Wahlen des Volkes" (§95 Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29.1o.69) sowie gegen andere Gemeindeorgane (§97) an RR. |
| [illegible] Baugesetz [illegible] 6.73<br>Vollz.-VO [illegible] 4.73 (Kantonsrat) | - | <u>Gemeinderat</u> (implizit aus Art.11), der die "Interessierten über den Erlass zum Voraus zu orientieren und "<u>begründete Kritiken</u>" berücksichtigt (Art. 12 II VO). | <u>Oeffentliche Auflage</u> der "<u>Bebauungspläne</u>" als (die Kritiken berücksichtigender) Planantrag des GR (Art. 12 VO)<br>"<u>Einsprachen</u>" an GR (Art.12 VO)<br>Bei Ablehnung der Einsprachen: "Beschwerden" an den RR (Art. 13 VO).<br><u>Gemeindeversammlungsbeschluss</u> über Bebauungspläne (Art.2oII) | konstitutiv durch <u>RR</u> (Art. 26 ). | <u>Plan</u>: <u>Verwaltungsgerichtliche Beschwerde</u> gegen Genehmigungsbeschl. des RR gem.Art.63 (Generalklausel) des Gesetzes über die Gerichtsorganisation 4.3.73.<br><u>Verfahren</u>: Nach Gemeinderecht in Vbdg mit Art. 28 Baug. |

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/-entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel(8) |
|---|---|---|---|---|---|
| NW<br>Baugesetz 30. 4.61 | - | - | Antrag des GR ist zwecks Einsprachemöglichkeit vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung öffentlich aufzulegen (Art.7 II). | keine allgemeine; vorgesehen nur bei "Zonenpläne" aneinander anstossende Gebiete benachbarter Gemeinden betreffen" (Art. 9). | Plan: "Rekurs"gem. Art.6 an RR gegen den "Erlass"(Plan ist gem.Art.1o II Erlass); nachher: Weiterzug an das Verwaltungsgericht (Art.7o Ziff.1 Bsb. a des Gerichtsgesetzes vom 28.4.68. Verfahren:"Rekurs" gem.Art.6 an RR. |
| GL<br>Baugesetz 4. 5.52<br>(Okt.73 eingel. Revision gestoppt) | - | - | "Bebauungs- (scil."Umfang der Ueberbauung) und Zonenplan"sind vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung öffentlich bekanntzumachen und aufzulegen. (Art.3 ). | konstitutiv durch RR (Art. 7 II). Erledigung von Beschwerden gem. Gemeindegesetz vom 6.5.56 §8 wegen inhaltlichen Rechtswidrigkeiten. | Plan:Keine Beschwerden gegen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid des RR (da kein Verwaltungsgericht; Verfahren: Beschw. gem. § 9 Gemeindegesetz. |
| BS<br>Hochbaugesetz 11.5.39 | Es findet kein kommunaler Nutzungsplanungsprozess statt."Zonenpläne" (Anhang zum Baugesetz) werden vom Grossen Rat verabschiedet,wobei ein in der Praxis offenbar ausserordentlich weitgehendes ("in der Regel wird nicht gegen den Willen einer Gemeinde entschieden" - Auskunft der Rechtsabteilung des Baudepartements vom 6.12.74) - Anhörungsrecht der beiden Gemeinden Riehen und Bottigen besteht (§ 5 II);die Einwohnergemeinde von Basel hat keine eigenen Organe. Im Falle grossrätlicher Zonenplanbeschlüsse besteht weder ein Einsprache- noch ein Beschwerdeverfahren. Gemäss KV § 28 ist das fakultative Referendum gegeben. Grundeigentümeranhörung hat sich in der Praxis beim grossrätlichen Erlass von speziellen (gestalterischen) Bauvorschriften - auch die Zone umfasst solche nach baselstädtischem Recht (vlg. die im Anhang zum HBG angeführten Zonenumschreibungen) - gemäss Auskunft durchgesetzt. Kleinere Bauzonenänderungen können vom RR beschlossen werden; dies jedoch nur auf Antrag aller betroffenen Grundeigentümer. Jeder Eigentümer einer benachbarten Liegenschaft kann die Bauzonenänderung dieser Art durch Einsprache verhindern. (§ 7 HBG). | | | |

| Kanton | Zielbündelphase (lf.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung(7) | Kant. Rechtsmidel(8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] [illegible] 19.[illegible].67 | "Ortsgestaltungsplan" (§ 1?), der in genereller Weise angibt, welche Entwicklung der bestehenden und zukünftigen Baugebiete anzustreben ist". Er bildet die Grundlage für die Erstellung des Zonenplans" und stellt ein Zielbündelelement dar. Wer ihn erlässt, bleibt offen. | (implizit) Einwohnerrat (§ 11). | Oeffentliche Auflage des beantragten Zonenplans, während der "beim Einwohnerrat schriftlich Einwendungen erhoben werden " können (§ 13).<br><br>Der - bereinigte- Antrag gelangt an die Einwohnergemeindeversammlung oder vor die "Gesamtheit der Stimmberechtigten" (§ 6 Gesetz betr. die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation vom 5.5.60.).<br><br>Kleinere Aenderungen können vom Einwohnerrat beschlossen werden, sofern keine Einsprachen erfolgen, oder solche sich "ohne Benachteiligung Dritter auf gütlichem Wege" erledigen lassen (§ 14). | konstitutiv durch RR (§ 15) | Plan: keine Beschw. gegen Genehmigungsbeschluss des RR (Voraussichtlich auch nach Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit).<br>Verfahren: Rekurs nach Gemeinderecht an RR (Gemeindegesetz vom 20.1.1876 §13 und Gesetz über das Beschwerdewesen 25.4.49). |
| [illegible] [illegible] 10.2. [illegible] 1.1.1. 3.7.71. 24.[illegible].64 | Einzelne Teile des (ansonsten als Nutzungsplan ausgestalteten) "Bebauungsplans", welche "im Sinne eines Programms" etwa "Richtlinien für die etappenweise Ueberbauung sowie die Plätze für künftige öffentliche Anlagen ...Werke und Bauten enthalten" (§9 II), als Zielbündelelemente. | - | "Bebauungsplan" (gem. §9, der fakultativ ist und sich nicht über das ganze Gemeindegebiet erstrecken muss (§1) ) wird vom GR öffentlich aufgelegt (§ 12I).<br><br>Entscheid des GR über die eingegangenen Einsprachen; dieser kann innert 14 Tagen an die Gemeindeversammlung weitergezogen werden, "welche innert sechzig Tagen darüber zu entscheiden hat" (§ 12 II).<br><br>Weiterleitung des Plans" und allfälligen Rekursen gegen Beschlüsse der gem.vers. an denRR (§ 13). | konstitutiv durch RR (§1). Im Verfahren entscheidet der RR auch über Rekurse gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlg. (§ 13). | Plan: Keine Beschw. gegen Genehmiggs' beschl. des RR gemäss § 52 II d Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 5.3.61.<br>Verfahren: Anfechtg. gem. Gemeindegesetzvom 27.3.49§§ 223ff. |

| Kanton | Zielbündelphase (lf.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung(7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| FR<br>Baube - setz 15. 5.62 | "Richtplan" (Art.5), als "allgemeine Richtlinien für die Entwicklung einer Ortschaft oder eines Gebiets", der weder für Behörden noch für Eigentümer verbindlich ist, als - nicht obligatorisches (Art.27) - Zielbündelelement.<br>Wer ihn erlässt, wird nicht gesagt. | Erfolgt durch GR, "der die Vorbereitung einem oder mehreren Fachmännern anvertraut" (Art.45 BauVO vom 15.2.65).<br>Ausgangspunkt bildet eine ausführliche Bestandesaufnahme (VO Art.47: geographische Verhältnisse, Bevölkerungsbewegungen, rechtliche Verhältnisse. (Eigentumsverhältnisse und Bodennutzung) bauliche und Volks.-wirtsch. Verhältnisse sowie Verkehr.)<br>Der vorläufige Planantrag des GR ist - erläutert - dem kant. Bauinspektorat zur vorherigen Prüfung vorzulegen (Art. ). | "Zonenplan" (Teil des "Bebauungsplans: Art.5)-antrag wird öffentlich aufgelegt.<br>Jeder Gemeindeeinwohner, sowie die" am Bebauungsplan interessierten Vereinigungen und Gruppen können Bemerkungen und Anregungen vorbringen" (Art.51 II VO).<br>"Jede Person, deren rechtlich geschützten Interessen durch den Plan berührt werden, kann Einsprache erheben" (VO Art.51) (Das sind gem. Baug. Art.57 die "Betroffenen".)<br>Verhandlungen des GR "mit den Einsprechenden" (d.i. nicht auch mit den "Bemerkungen und Anregungen" vorbringenden Personen). "Aufklärung" und "Aenderungsversprechen des GR" soll Verzicht auf Einspruch bewirken (VO Art. 52).<br>Neuer - abgeänderter - Planantrag mit öffentlichem Aushang.<br>Begutachtungen durch kantonale Instanzen, sowie u.U. durch Instanzen der Nachbargemeinden (Art.57 VO).<br>Beschluss des GR (ohne Einschaltung der Stimmbürger oder des - legislativen - Generalrates).<br>Für geringfügige Aenderungen ist einfacheres Verf. (nur "persönliche Anzeige an die Grundeigent. Baug. Art.59) vorgesehen. | konstitutiv durch Staatsrat (RR), der selbst Aenderungen vornehmen kann (VO Art. 58).<br>Nichterledigte Einsprachen sind mit der Genehmigung abgewiesen, Art 59 I VO). | Plan: keine Beschwerdemöglichkeit gegen Genehmigungsbeschluss, da kein Verwaltungsgericht besteht.<br>Verfahren: nach Gemeinderecht. |

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ - entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] | - | - | "Zonenplan" bzw. "Gebietsausscheidungsplan"(§ 9 = Ersatz für Zonenplan) wird erlassen durch die Gemeindeversammlung (§ 47 I Ziff.2 des Gemeindegesetzes vom 18.5.7o) bzw. vom Einwohnerrat (§§ 112ff)mit fakultativem oder obligatorischem Referendem (§ 12o).<br><br>Darauf folgt die öffentliche Auflage "der von der Gemeinde beschlossenen" Zonenpläne bzw. Gebietsausscheidungspläne.<br><br>Während dieser Frist "kann beim Gemeinderat schriftlich und begründet Einsprache erhoben werden" (§o).<br><br>ausserhalb der Gemeinde, in der Schweiz domizilierten Grundeigentümern "ist eigens Mitteilung zu machen (§5 III).<br><br>Der GR erledigt die Einsprachen "auf dem Wege der Verständigung" (§ 6 II). | konstitutiv durch kR (§3). Dabei wird auch -endgültig - über nicht erledigte Einsprachen entschieden (§ 6 III). | Plan:Verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen Genehmigungsbeschl. des [illegible] ist nicht gegeben. (§ 7 II Ziff.1 Gesetz über die Rechtspflege in Verwaltungs und Sozialversicherungssachen vom 22.6.59/ 25.9.72) |
| [illegible] | - | Gemeinderat (Art.85 [illegible] Ziff.18 Gemeindegesetz vom 9.7.92). | Beschlussfassung über den - obligatorischen -"Zonenplan"als Bestandteil der Bauordnung (Art1) durch die Gemeindeversammlung oder - mit Referendum - durch den Einwohnerausschuss (Art.23 und 25 Gemeindegesetz).<br><br>Gesetzlich ist ein Einspracheverfahren - im Gegensatz zum Baulinienplanverfahren (Art.11) nicht geregelt. | konstitutiv durch kR (§§ 17.42). | Plan:Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Genehmigungsentscheid nach Art. 34 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 2o.9.71 [illegible] Verfahren:Rekurs [illegible] (§269 Gemeindegesetz. |

| Kanton | Zielbündelphase (lf.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| AR<br>EGZGB<br>27.4.<br>69 | "Richtplan" (= in der Gemeindeabstimmung und vom RR genehmigter "Bebauungsplan", der ohne Einspracheverfahren verabschiedet wurde (Art.126 I als verbindliches, allerdings u.U. mit Rekurs gegen darauf gestützte Abweisung eines Baugesuchs rechtsmittelmässig (Art.126 IIff) anfechtbares Zielbündelelement. | GR legt Planantrag öffentlich auf. Daraufhin können (neben eigentlichen Einsprechern) "alle Gemeindeeinwohner und insbesondere auch Vereine und andere Organisationen, die gemäss ihrem Zweck an der Ortsplanung interessiert sind", "Eingaben mit der blossen Bedeutung von Kritischen Hinweisen oder Verbesserungsvorschlägen" machen (Art. 122 IV). | Einspracheverfahren gegen - kritische Bemerkungen berücksichtigend bereinigten - Bebauungsplanantrag des GR. Legitimiert sind nur Grundeigentümer und sonstige, dinglich berechtigte Personen (Art.122 III). Scheitern die mündlichen Verhandlungen: Rekurs an RR, "der endgültig entscheidet" (Art. 123 IV).<br>"Nach Abschluss des Einspracheverfahrens sind die Pläne der Gemeindeabstimmung zu unterbreiten".<br>"geringfügige Aenderungen" können ohne Abstimmung und Auflage erfolgen, "wenn die von ihnen betroffenen Grundeigentümer und die Mehrheit der Eigentümer der angrenzenden Grundstücke sich mit ihnen einverstanden erklärt haben" (Art, 125 II). | konstitutiv durch RR (Art. 111 III). | Plan: Keine verwaltungsgerichtl. Beschwerde gegen Genehmigungsentscheid des RR.<br>Verfahren: Rekurs an RR gem. EGZGB. |
| AI<br>Bauge -<br>setz vo<br>28.5.63 | - | Gemeinderat bereitet Plan vor (Art.9 I).<br>Geringfügige Aenderungen (Art.14 II) unterliegen einem vereinfachten Verfahren. | "Zonenpläne mit zugehörigem Zonenreglement" (Art. 10) werden als Antrag des GR öffentlich aufgelegt.<br>Dagegen können Einsprachen formuliert werden, "die auf gütlichem Wege" durch Verhandlungen des GR mit den Einsprechern zu erledigen sind (Art.11).<br>Annahme des Plans durch Gemeindeversammlung (Art.12) "Gegen deren Beschlüsse kann innert 10 Tagen "Beschwerde beim RR geführt werden | konstitutiv durch RR (Standeskommission) Prüfung der Recht- und Zweckmässigkeit (Art. 3 IV), Erledigung der Beschwerden (Art. 11 III). | Plan: Es besteht kein Verwaltungsgericht.<br>Verfahren: Beschwerde gem. Art. 12 II (nebenstehend zitiert). |

| Kanton | Zielbündelphase (lf.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung(7) | Kant. Rechtsmittel(8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] | Bereitstellung der [illegible] Grundlagen für die Ortsplanung, [illegible] in "Siedlungs-, Landschafts, Verkehrs- [illegible] -planen, die für die [illegible] "wegleitend" Art. [illegible] sind, als Zielbündelelemente.<br><br>[illegible] sie erlässt, bleibt offen. | - | Beschluss über Zonenplan durch Gemeinderat (Art.61 Organisationsgesetz vom 29.2.47, dessen Art. 124 II den Gemeinden die Möglichkeit der Uebertragung von Befugnissen des Kleinen an den Grossen Gemeinderat einräumt.) Wo der Grosse GR über die Pläne Beschluss fasst, kann gem. OG 128 das Referendum verlangt werden, das "an die Stelle des Einspracheverfahrens" tritt.<br><br>Oeffentliche Auflage des Plans zwecks Einsprachoeinreichung; über Einsprachen entscheidet der GR. Sein Entscheid kann an den R[illegible] weitergezogen werden, der endgültig entscheidet (3o II).<br><br>Kleinere Aenderungen bedürfen keines Auflageverfahrens. Es genügt, wenn die "betroffenen Grundeigentümer zustimmen und keine öffentlichen Interessen berührt werden" (Art. 32 II) | konstitutiv durch Baudepartement (Art.31). | Plan: Weiterzug des Genehmigungsentscheides des Baudepartementes an [illegible] (Art.43 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16.5.65<br>Verfahren: Kassationsbeschwerde gegen Abstimmungen der Bürgerschaft oder des Grossen Rates gem. Organisationsgesetz Art. 153 bis. |

[illegible] Nach dem Gesetz ist das Erstellen eines Nutzungszonenplans nicht erforderlich. Die Gemeinden können im Rahmen der "Vorschriften über das Bauwesen", die im kommunalen Baureglement aufzustellen sind (§ 92), Zonenpläne erlassen (ohne dass dies im EGZGB ausdrücklich gefordert wird). Diese Regelung gilt "bis zum Erlass eines kantonalen Baugesetzes", welches bisher indessen noch nicht erlassen wurde.

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] Raumplanungsgesetz 20.[illegible]. 73 | "Richtpläne"(Art.14 ff.)welche für Gemeindeorgane verbindlich sind (Art.17) und die "Grundsätze" festlegen, "nach denen im Hinblick auf die künftige Entwicklung das Gemeindegebiet genutzt, erschlossen und besiedelt werden soll" (Richtplan der Nutzung, der Erschliessung und der Gestaltung: Art.15), als Zielbündelelement.<br>Die Gemeinden legen die Zuständigkeit zum Erlass fest (Art. 16). | Gemeindevorstand, der - vor der Abstimmung - "die Stimmberechtigten angemessen orientiert" und "den Interessierten ermög - licht, Wünsche und Anträge" einzureichen. "Orientierungs- und Eingabemöglichkeit gibt er in geeigneter ... Weise bekannt." (Art.37). | Der Gemeindevorstand unter - breitet den - bereinigten - Antrag den Stimmberechtigten.<br>(Von einem "Einspracheverfahren' ist nicht die Rede.) | konstitutiv durch RR," soweit keine gesetzlichen Vorschriften verletzt und die öffentlichen Interessen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens wahrgenommen worden sind (Art. 37 II)<br>RR kann "im Einverständnis mit dem Gemeindevorstand offensichtlich gesetzwidrige' Vorschriften ändern und formelle Mängel beheben (Art.37 II) | Plan: Beschwerde gegen Genehmigungsentscheid gem. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 9.4.67 und Art.4 [illegible] über das Verfahren in Verfassungs- und Verwaltungsstreitigkeiten vor der Regierung vom 3o. [illegible].)<br>Verfahren: Art.59 Weiterzug von Beschlüssen der Gemeinden an das Verwaltungsgericht |
| [illegible] Baugesetz 2.[illegible]. EGZGB 21.1. 44 | Zu finden ist lediglich der allgemeine Hinweis in Art.118, wonach die Planung "die Nutzung im Hinblick auf siedlungspolitische Ziele umschreibt". | kantonale Vorprüfung gem. EGZGB. | Oeffentliche Auflage des "Zonenplan"antrags des GR zwecks Einsprachegelegenheit für "Grundeigentümer" und "Stimmberechtigte". (§14[illegible]<br>Beschlussfassung durch Gemeindeversammlung bzw. Einwohnerrat (Legislative) mit fakultativem Referendum (Kreisschr. des Baudep. an die Gemeinderäte vom 2o.4.72; Gesetz über die ausserordentliche Gemeindeorganisation 15.5.62 § 1o<br>VO des RR (§146 III) über Verfahren besteht noch nicht. | Beschwerdeerledigung durch RR, der daraufhin Antrag zur Genehmigungserteilung (deklaratorisch) an den Grossen Rat stellt (147 II). Prüfung auf Recht- und Zweckmässigkeit; zulässig sind "redaktionelle und formelle" Aenderungen durch GR. | Plan: Eine Anfechtung des grossrätlichen Genehmigungsbeschlusses ist nicht möglich<br>Verfahren: gem. Gemeindegesetz und Verwaltungsrechtspflegegesetz 9.7.68 § 53. |

| [illegible] | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| [illegible] | - | Gemeinderat (i piani regolatori son "allestito dal Municipio" Art. 18). | Beschlussfassung über den "piano regolatore" durch die <u>Gemeindeversammlung</u> oder Grossen Gemeinderat (Consiglio Communale) Art.18.<br><br>Stellungnahme des GR ("preavviso") zu <u>Beschwerden</u> ("ricorsi"), die nach der <u>Veröffentlichung</u> des beschlossenen (aber noch nicht genehmigten) Plans von jedem Gemeindeeinwohner oder von anderen Personen oder Vereinigungen ("ente"), die ein legitimes Interesse ("interesse legitimo") beim RR eingelegt werden können ( Art.19f). | konstitutiv durch <u>RR</u> (Staatsrat), der die Möglichkeit hat, Ergänzungen in der Form neuer und detaillierterer Pläne zu verlangen (Art.21). Die Pläne treten bereits vor der Genehmigung "provvisoriamente in vigore" (Art.25) Gleichzeitig entscheidet RR über "ricorsi" gegen den Plan. "Ricorsi contro il tracciato" beurteilt er endgültig. | <u>Plan</u>: <u>Beschwerde</u> der Parteien und Gemeinden an den <u>Grossen Rat</u>, sofern RR nicht definitiv entscheidet (Art.22) gegen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide des RR. <u>Verfahren</u>: nach Gemeinderecht. |
| Gesetz [illegible] 19.5..- | Das kantonale Recht schreibt die Erstellung allgemeiner Nutzungszonenpläne in den Gemeinden <u>nicht</u> vor. Vorgesehen ist nur der Erlass baupolizeilicher Bestimmungen (Art.8; obligatorisch), von - fakultativen - Baulinienplänen (Art.9) sowie von "Bebauungsplänen" (Art. 10), die "jedesmal, wenn die Gemeindebehörde das Trasse einer öffentlichen Strasse ändern... oder Plätze, Promenaden oder neue öffentliche Strassen schaffen will" zu erstellen sind und die "die gegenwärtige Lage der Oertlichkeit... wie auch die geplanten Abänderungen und Bauten" wiedergeben. - Es handelt sich dabei um eine Art Zonen für öffentliche Werke; umfassende, Art und Grad der Nutzung in weitergehender Weise umschreibende Zonenpläne im Sinne derjenigen, die wir in anderen Kantonen und im RPG antreffen, finden sich im kantonalen Baugesetz nicht. | | | | |

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| VD<br>loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 févr. 41 | "Le plan directeur d'extension" (Richtplan der Gemeinde): "il indique principalement les tracés des voies de communication, des places et des promenades les plus importantes et limite des diverses zones", als unverbindliches (Art. 19 II) - Zielbündelelement. Wer ihn erlässt, wird nicht gesagt. | Möglichkeit der Einschaltung er "commission consultative d'urbanisme" (Art.1o bis)<br>Kantonale Vorprüfung vor der offentlichen Auflage (Art.35 bis). | Oeffentliche Auflage<br>des Antrags des GR für die Beschlussfassung über den "plan d'extension communale" ("constitué par l'ensemble des plans proprement dits et des dispositions réglementaires"; er muss sich nicht auf das ganze Gemeindegebiet erstrecken (Art.24 II und 52 quater" und seine Zoneneinteilung muss sich rechtfertigen "par le développement prévisible de la commune": Art.25 ter).<br>Beschlussfassung durch Conseil Général oder Gemeinderat ( Art. 37 verweist auf die je Gemeinde besondere Gemeindeordnung), nachdem Einsprachen (oppositions) und Anmerkungen (observations) eingelegt und behandelt worden sind(Art.36 III) | konstitutiv durch RR (Art. 37). Dabei werden auch alle "oppositions" erledigt. | Plan: keine Beschwerdemöglichkeit.<br>Verfahren: Neben den Möglichkeiten des Baugesetzes gibt es kein gemeinderechtliches Rechtsmittel. |
| UR<br>Loi sur les constructions et les installations diverses 25 mars 51 | Es findet kein kommunaler Nutzungsplanungsprozess statt. Der Grosse Rat des Kantons legt die kantonalrechtlich detailliert umschriebenen, das ganze Kantonsgebiet umfassenden (Art. 1o) Zonen ( 1 - 5 (Wohnen und Landwirtschaft), Forst-, Industrie-, Erholungs-, Schutz- und Entwicklungszonen (Art.11; Art. 23ff) fest. Im Falle von Wohn- und Landwirtschaftszonen am Siedlungsrand (Zonen 4 und 5a) wird erst nach Anhören einer Kommission entschieden, die den jeweiligen Gemeindepräsident, zwei Verwaltungsvertreter (Gemeinde- und Baudepartement), zwei vom Grossen Rat auf die Dauer einer Legislaturperiode gewählte Vertreter, sowie zwei Mitglieder der "commission d'urbanisme" (von dieser selbst bestimmt) umfasst (Art.12 II). Ein Rekurs gegen den grossrätlichen Planbeschluss ist ausgeschlossen. | | | | |

| Kanton | Zielbündelphase (1f.) | Implementierung (3) | Planantrag/ -entscheid (4-6) | Plangenehmigung (7) | Kant. Rechtsmittel (8) |
|---|---|---|---|---|---|
| Loi sur les constructions du 12 févr.57 | - | Der "auteur" des Plans ist anzugeben (VO Art. 26); die beigezogenen Fachkräfte "agréés par le département des Travaux publics" sein. (VO Art. )<br><br>Das Planprojekt des GR muss die "approbation" des Baudepartements erlangen (Art. 25 I); gegen einen negativen Bescheid kann die Gemeinde an den Staatsrat (RR) rekurrieren (Art.25 II). | Der "plan d'aménagement communal" ("divisant en différentes zones tout ou partie du territoire de la commune" (Art.22); comme plan d'ensemble,divisant l'ensemble du territoire en deux zones au moins (Art.23) ) wird vom Conseil Général (Repräsentativorgan:Loi sur les Communes du 21 déc.1964,Art.2o ff) beschlossen (Art.26).<br><br>Gegen diesen Beschluss besteht die Möglichkeit,das fakultative Referendum zu ergreifen (Art.27; Loi sur les Communes Art. 146)<br><br>Ein selbständiges Rechtsmittel gegen den Inhalt des Plans sieht das Gesetz nicht vor. | konstitutiv durch RR (Conseil d'Etat) (Art.27). | Plan:Keine Verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen Genehmigungsentscheid des RR.<br><br>Verfahren: Das Gemeinderecht sieht keine allgemeine Beschwerde gegen Gemeindebeschlüsse vor. (Art. 9 Loi sur les Communes du 21 déc. 1964). |

Zusammenfassung einzelner Ergebnisse

1. Zielbündelentscheidungsphase

| nicht als institutionell verselbständigte Phase erwähnt. | als selbständige Phase erwähnt. | Partizipienten bestimmt. |
|---|---|---|
| BL | ZH | ZH (gem.Gemeindeordng. bis Volk.) |
| SZ | LU | |
| OW | BE | BE (GR,ev. Volk gem. GO) |
| NW | UR | |
| GL | ZG | GR (gem. GO) |
| SH | SO | |
| AI | GR | AR ('unechte' Zielbündel ; Volk) |
| TI | FR | |
| NE | SG | |
| AG (nur allg. Hinweis) | VD | |
| | AR | |

2. Implementierungsphase

| nicht als institutionell verselbständigte Phase erwähnt. | als selbständige Phase erwähnt. | Partizipienten bestimmt. | |
|---|---|---|---|
| ZH | LU | LU (GR) | GR (Wünsche und Anregungen) |
| BL | BE | BE (Fachleute; Vorprüfung) | |
| NW | UR | UR (GR oder Baukommission) | TI (GR) |
| GL | OW | OW ("Kritiken") | AG (Vorprüfg.) |
| SO | ZG | ZG (GR) | VD (Vorprüfg. commission d'urbanisme) |
| SG | FR | FR (Fachleute, Vorprüfung, "Anregungen" | |
| SZ | SH | SH (GR) | NE (Vorprüfg. mit Rekurs, Fachleutebestimmung) |
| | AR | AR (Eingaben jedermann,auch Vereine) | |
| | AI | AI (GR) | |
| | GR | | |
| | TI | | |
| | AG | | |
| | NE | | |
| | VD | | |

3. Öffentliche Auflage

(Vor oder nach Planentscheid)

BE
LU
SZ
OW
NW
GL
ZG
FR
BL (nach)
AR
AI
SG
GR
AG
TI
VD

4. "Einsprache" expl. vorgesehen

| vor Planentscheid | nach Planentscheid |
|---|---|
| BE (wo Grosser GR) | UR |
| LU | BL |
| NW | SG (Rekurs an RR) |
| GL | TI |
| AG | |
| SO (Weiterzug an Gemeindeversammlung) | |
| SZ (Rekurs an RR) | |
| OW (Rekurs an RR) | |
| AR (Rekurs an RR) | |
| FR (Verhandlungen mit GR) | |
| AI ("gütlicher Weg" GR) | |
| ZG ("Einwendungen) | |
| VD ("oppositions") | |

5. Nutzungsplanentscheid

kein kommunaler Entscheid:
BS
GE
TG
VS

als institutionell verselbständigte Phase erwähnt:
alle übrigen Kantone

Partizipienten bestimmt:

Repräsentativorgan
VD (je Gem.-ordnung)

GR
VD
FR
SG (Referendum, wo Grosser GR)

Volk
ZH (gem GO)
BE
LU
UR
SZ
OW
NW
GL
ZG
SO (auf Einsprache)
BL
AR
AI
GR
AG
TI
NE (fak.Ref.)
SG (fak,Ref., wo Gr.GR)

6. Grundeigentümer - andere Partizipienten (explizite Hinweise)

LU (Grundeigentümer und "Interessenten"; Einsprachelegitimation nur mit "schutzwürdigem persönlichem Interesse", was je Interpretation tendentiell Grundeigentümer bevorzugt)

BE (Anhörung der GE bei geringfügigen Aenderungen)
SG "
FR " ; Trennung von "Bemerkungen und Anregungen" und "Einsprachen".)
AR (geringfügige Aenderungen wie SG; Einsprachelegitimation nur für dinglich Berechtigte)
BL (Mitteilung an ausserhalb der Gemeinde domizilierte GE in der Schweiz)
VD ("oppositions" und "observations")
OW ("Kritiken" und "Einsprachen")
AG (Einsprachen von "Grundeigentümern" und Stimmberechtigten)
BS Mitsprache der GE bei speziellen Bauvorschriften am kantonalen Planungsprozess)

6. Zweckmässigkeitsprüfung

BE
ZH (§5)
AI
AG
LU
ZG (§ 15)
GR (nicht voll: öffentliche Interessen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens)
BL (§ 3: Rechts- und Regionalplanwidrigkeit)
FR (Art.58 III: öffentliche Interessen und kant. und eidgenössische Bauvorschriften)

7. Aenderungsbefugnisse kant.Behörden

BE (voll)
AG (redaktionell und formell)
TI (Rückweisung für neue Pläne)
GR (nur offensichtliche Gesetzwidrigkeiten und formelle Mängel, in Uebereinstimmung mit dem Gemeindevorstand)
LU (Zweckmässigkeitsbegründete Abänderungen nur aus wichtigen Gründen; Betroffene sind vorgängig anzuhören (§ 17 III)).

9. Kantonale Rechtsmittelbeschlüsse 277)

| Verwaltungsgerichtliche Beschwerde: | Verwaltungsbeschwerde: |
|---|---|
| ZH | BE (an RR) |
| NW | SG (an RR) |
| OW | |
| SH | |
| GR | |

10. Verhältnis Zielbündelentscheidung - Nutzungsplan

LU (Abweichungen nur aus wichtigen Gründen)

BE (Bindung, wo gleiches Organ)

ZH (Verbindlichkeit statüiert)
UR (" " )
AR (" " )
SG (" ("wegleitend")
FR keine Verbindlichkeit
VD " "

gen in dieser entscheidenden Phase weit ausgebautere Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben sind?

Zwar taucht diese Frage in allen Politikbereichen auf, in denen Bund und Kantone in der Weise zusammenarbeiten, daß das Zentralsystem die Grundsatzgesetzgebung und die Kantone die relativ autonome, konkretisierende Folgegesetzgebung [282] erlassen. Gleichwohl erscheint der Konflikt zwischen dezentral erlassenem Organisationsrecht und zentral umschriebenem Zweck der nach diesem Verfahrensrecht zu entwickelnden Inhalte im Recht der Raumplanung in grellerem Licht.

Andererseits stellen kantonale und kommunale Raumplanung, insbesondere die vom RPG etwas abschätzig als "Durchführung" bezeichnete Nutzungsplanung, einen außerordentlich umfassenden und einen Großteil anderer Materien einbeziehenden Politikbereich dar. Dieser hat seiner Funktion im bundesweit installierten Gesamtsystem auch für die autonome politische Aktivität der Kantone und - wohl im ausgeprägtesten Ausmaß - der Gemeinden zentrale Bedeutung. Wer jemals aktiv in der Kommunalpolitik gestanden hat, weiß, daß kommunale Nutzungsplanung eines der Kernstücke von Gemeindepolitik überhaupt ist [283]. Aus dieser Sicht wird man verlangen müssen, daß den Subsystemen im raumpolitischen Gesamtsystem in der Ausgestaltung des raumplanerischen Organisationsrechts, insbesondere des Nutzungsplanungsverfahrens, eine relativ ausgedehnte Autonomie zu belassen ist.

Vor diesen beiden Standpunkten ist nun nochmals auf das bundesrechtliche Minimalprogramm für das Nutzungsplanungsverfahrensrecht der Kantone zurückzukommen. Zu fragen ist, ob es über die oben [284] aus einer formalen Interpretation von Art. 26 in Verbindung mit den Art. 59, 61 f. und 70 gewonnenen Elemente hinausgehende Anforderungen enthält, die in Richtung unseres bundesrechtlich nicht gebotenen Modells weisen. Solche Programmpunkte bestehen in zweierlei Hinsichten:

Der Umstand, daß jeder raumplanerische Prozeß, mithin auch die Nut-

zungsplanung, in vier unterscheidbaren und notwendigerweise von irgendeiner Instanz abzuwickelnde Schritte zerfällt, verbunden mit dem Bekenntnis zu einer materialen Interpretation der bundesrechtlichen Pflicht, die "Öffentlichkeit über die Ziele und Anliegen der Planung zu informieren" (Art. 3 RPG) [285] gebietet für die formale Differenzierung der Nutzungsplanungssysteme eine ausdrücklich in die kantonale Baugesetzgebung aufzunehmende, verfahrensrechtliche Regelung einer Zielbündelentscheidung -, einer Implementierungs- [286], einer Planentscheidungs- und einer Genehmigungs- [287] und Beschwerdephase [288]. Denn nur eine derartige Strukturierung läßt eine rationale, auf Kontrollierbarkeit und Partizipationsförderung ausgerichtete Information der Öffentlichkeit über stattfindende Raumplanungsprozesse zu. Eröffnung, Ergebnisse und Abschluß einer jeden Phase ist der Öffentlichkeit in geeigneter, nicht nur für Raumplaner verständlicher Weise kundzutun. Die Informationspflicht gem. Art. 3 RPG kann sich nicht auf die öffentliche Auflage der, nach bestimmten nicht mehr zur Debatte stehenden Implementierungsgrundsätzen errichteten Plananträge beschränken. Information der Öffentlichkeit bedeutet nicht, diese vor ein fait accompli zu stellen. Nach dieser Auffassung hätten jedenfalls jene Kantone, die in ihren Bau- und Planungsgesetzen keine institutionell verselbständigte Zielbündelentscheidungsphase (BL, SZ, OW, NW, GL, SH, AI, TI, NE, AG, AR) oder Implementierungsphase (ZH, BL, NW, SO, GL, SG, SZ) vorsehen, ihre Gesetzgebung zu revidieren [289].

Problematischer liegen die Dinge bezüglich materialer Differenzierung. Zwar wäre es nach dem in dieser Arbeit über den engen Zusammenhang von materialer und formaler Differenzierung politischer Systeme [90] Ausgeführten wünschenswert, wenn je Phase ausdrücklich auch festgestellt würde, welche extrasystemaren Willens- und Leistungsträger mitwirkungsberechtigt sein sollen. Weil eine derartige Regelung selbst auf Bundesebene vorläufig nicht besteht, wird man indessen von Bundesrechts wegen lediglich verlangen können, daß die Kantone die für die Entscheidung zuständigen Instanzen innerhalb des Durchführungssystems festlegen [91]. - Es ginge entschieden zu weit,

allein aufgrund des RPG und des Umstandes, daß die Durchführungssysteme als Subsysteme im bundesweiten raumpolitischen Gesamtsystem figurieren, zu fordern, alle Kantone hätten Planungszielbündel und/oder Nutzungspläne der Volksabstimmung zu unterbreiten und damit einzelne Kantone zu Gesetzesänderungen zu verpflichten [292]. Denn darin läge ein unzulässiger Eingriff in einen, den staatsrechtlichen Charakter dieser Kantone insgesamt prägenden Kernbereich ihrer organisationsrechtlichen Autonomie, der sich auch bei einer, verfahrensrechtliche Momente in ihrer Bedeutung für die Inhalte in Rechnung stellenden Interpretation des zentralen Zwecks der Raumplanung - nicht rechtfertigen würde.

Zu fordern ist nach den Grundsätzen des Demokratisierungsprogrammes aber eine volle Einlösung der in den kantonalen Verfassungen und in der Bundesverfassung postulierten rechtsstaatlichen Demokratie. Die Kantone haben in ihrer Baugesetzgebung sicherzustellen, daß in jeder institutionell verselbständigten oder zu verselbständigenden Verfahrensstufe der kommunalen Nutzungsplanung, insbesondere aber in der Implementierungsphase, den Nichteigentümern mindestens gleiche Mitwirkungsrechte eröffnet werden, wie den Eigentümern. Vor diesem vom RPG in Art. 2 (Pflicht der öffentlichen Gemeinwesen zur durchgehenden Planung) zwar unterstrichenen, jedoch bereits im geltenden Verfassungsrecht allgemein enthaltenen Grundsatz haben etwa Beschränkungen von "Einsprache"-möglichkeiten auf die Grundeigentümerschaft (etwa AR, FR), die vor der Planentscheidung gegeben werden und damit ein Stück Implementierungspartizipation darstellen [293], keinen Bestand. Dasselbe gilt für die zahlreichen Klauseln, die bei geringfügigen Änderungen nur die 'betroffenen' Grundeigentümer miteinbeziehen (BE, SG, FR, AR) [294].

### 3.8.2. Die sog. Beschwerde Privater im Genehmigungsverfahren

Vielfach sehen Planungsgesetze vor, daß die kommunalen Behörden unerledigte 'Einsprachen' an die Genehmigungsinstanzen weiterleiten, die darüber als über 'Beschwerden' anläßlich des Genehmigungsent-

scheides befinden [295].

3.8.2.1. Welches ist überhaupt der Anfechtungsgegenstand solcher 'Beschwerden'? - Der Plangenehmigungsentscheid kann es nicht sein, weil ein solcher ja noch gar nicht vorliegt. Im Falle einer Gutheißung der Beschwerde kommt ein Genehmigungsentscheid gar nicht zustande. Anfechtungsgegenstand kann aber auch nicht der Nutzungsplan sein, weil dieser ja noch gar nicht rechtskräftig werden kann, solange ein positiver Genehmigungsentscheid fehlte [296].

In diesem 'Beschwerdeverfahren' ist daher weder der Plan noch der Genehmigungsentscheid Anfechtungsobjekt. Nur beim deklarativen Genehmigungsvorbehalt [297] wäre der Nutzungsplan als eigentliches Anfechtungsobjekt zu betrachten. Fehlt aber ein Anfechtungsgegenstand, so ist eine Beschwerde von allem Anfang an nicht denkbar: In Phase 7 sind Beschwerden im Rechtssinne gar nicht möglich.

Dieses vorerst dogmatisch hergeleitete Ergebnis läßt sich auch mit der hinter der Dogmatik stehenden Rechtsschutzüberlegung begründen: Ein Rechtsschutzbedürfnis besteht allenthalben nur dann, wenn einem Betroffenen ohne Inanspruchnahme des Rechtsschutzes in rechtsverbindlicher Form angeordnete Nachteile erwachsen würden. Dies aber trifft bei einem noch nicht genehmigten Plan nicht zu. Es fehlt daher am Rechtsschutzbedürfnis. Ein solches entsteht erst nach der Plangenehmigung. Daran kann auch der Umstand nichts ändern, daß ein möglichst frühzeitiges Einsetzen des Rechtsschutzes allgemein begrüßenswert ist. Denn dieser läßt sich grundsätzlich nicht in Verfahrensstadien 'antizipieren', in denen noch gar kein Anfechtungsobjekt vorliegt. In Wirklichkeit wird denn auch unter der Devise eines 'antizipierten Rechtsschutzes' vielfach nicht eine rechtsmittelmäßige, sondern eine andere Form der Partizipation gefordert [298].

Daß in Phase 7 Beschwerden im Rechtssinne generell nicht möglich sind, läßt sich auch mit dem Zweck des konstitutiven Genehmigungsvorbehaltes selbst begründen: Im Gegensatz zum bloß deklaratori-

schen und - a fortiori - zum System der Rechtskontrolle nur auf Beschwerde hin wird damit eine besonders intensive kantonale Aufsicht über die kommunale Nutzungsplanung vorgesehen. Man will die Prüfung nicht der Willkür möglicherweise rekurrierender Privater anheimstellen [299]. Angestrebt wird nicht eine punktuelle, auf einen Einzelfall ausgerichtete und damit nur Einzelinteressen verpflichtete Gesichtspunkte thematisierende Planüberprüfung, sondern eine systematische Gesamtwürdigung. Auf Beschwerde hin aktualisierte Interessenkonflikte sollen in einer späteren Verfahrensphase gelöst werden.

3.8.2.2. Was ist bei dieser Ausgangslage von den in zahlreichen kantonalen Gesetzen vorgesehenen 'Beschwerden und Einsprachen' zu halten, die von den kantonalen Behörden im Zuge des Plangenehmigungsverfahrens behandelt werden?

Wenn nach dem Gesagten im Zeitpunkt vor dem Genehmigungsentscheid ein Rechtsschutzbedürfnis nicht besteht, so steht ohne Zweifel fest, daß ein solches unmittelbar nach Erteilen der Genehmigung entsteht. Auch darf angenommen werden, daß der Zweck einer umfassenden Überprüfung kommunaler Nutzungspläne auf mögliche Rechtswidrigkeit hin besser erfüllt wird, wenn der Genehmigungsbehörde alle rechtserheblichen Einwände späterer Beschwerdeführer bekannt sind. Denn auf der Suche nach objektiven Rechtswidrigkeiten können auch die Stellungnahmen einzelner Planbetroffener - unabhängig von ihren möglicherweise Einzelinteressen verpflichteten Motiven - nützliche Hinweise geben. Entsprechend dem Sinn des Verfahrens haben sich die Einwände Privater gleichermaßen wie diejenige der Prüfungsinstanz auf Fragen der Rechtswidrigkeit zu beschränken. Die Prüfungsinstanzen werden sich davor hüten müssen, unter dem Druck von Beschwerdedrohungen dort Rechtswidrigkeiten anzunehmen, wo in Wirklichkeit bloße Zweckmäßigkeitsfragen aufgegriffen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen [300].

Neben diesem öffentlichen Interesse einer möglichst umfassenden und

frühzeitigen Kenntnis rechtserheblicher Einwände gegen die Nutzungspläne besteht zweifellos ein schützenswertes Interesse der Planbetroffenen, solche Einwände vor der Verfügung des Genehmigungsentscheides vorzutragen.

Darin liegt ein Partizipationsrecht eigener Art: Von denjenigen in Phase 3 unterscheidet es sich durch den damit artikulierbaren Inhalt: Es können keine positiven Gestaltungsvorschläge, sondern nur nachträgliche, reaktive Einwendungen formuliert werden. Diese haben sich auf den weit engeren Bereich der Rechtswidrigkeit zu beschränken. Von den rechtsmittelmäßigen Partizipationsrechten (Beschwerde, eigentliche Einsprache) unterscheiden sie sich dadurch, daß sie sich immer noch auf eine entscheidvorbereitende Verfahrensstufe [301] beziehen. Diese 'Zwitterstellung' erlaubt es nicht, das Partizipationsrecht von einer spezifischen Situation einzelner Betroffener abhängig zu machen. Nicht der Schutz des einzelnen, sondern die unter Mitwirkung der einzelnen erfolgenden Prüfung allfälliger Rechtswidrigkeiten ist der primäre Zweck dieser Verfahrensphase. Ob die Feststellung solcher Rechtswidrigkeiten für einzelne Partizipienten Vor- oder Nachteile bringt, ist für eine systematische Prüfung ohne Belang, es sei denn, die Rechtswidrigkeit bestehe gerade in einer unverhältnismäßigen Belastung einzelner [302]. Aber solche Belastungen sind auch dann zu überprüfen, wenn sie von keinem Partizipienten vorgebracht werden.

Das hier diskutierte Partizipationsrecht kann damit umschrieben werden als das institutionell gesicherte Recht eines jeden Betroffenen (raumpolitisch und andersartig) nach Abschluß des Nutzungsplanungsverfahrens im Durchführungssystem, aber vor der Genehmigung durch die zuständige kantonale Instanz, Einwände gegen den Nutzungsplan zu formulieren und der zuständigen Behörde zu Gehör zu bringen, die sich auf die Rechtmäßigkeit des Plans beziehen. Die Einwendungen sind auch den Gemeindebehörden vorzulegen, damit sie sich dazu äußern können. Damit kann verfahrensrechtlich dazu beigetragen werden, daß unzulässige Eingriffe in die relative Planungsautonomie der Durchfüh-

rungssysteme unterbleibt: Denn diese werden im Bewußtsein möglicher Gefährdungen des Planungsprozesses durch Nichterteilung der kantonalen Genehmigung der Frage der Rechtmäßigkeit von Anfang an ihre Aufmerksamkeit schenken, weshalb ihren Argumenten schon aus dieser Sicht Gehör zu verschaffen ist.

### 3.8.3. Die Verfahrensbeschwerde

3.8.3.1. Es gibt eine Anzahl Fälle, in denen Beschwerden im Rechtssinne an das übergeordnete System im Zusammenhang mit dem Nutzungsplan bereits vor der Erteilung der Genehmigung möglich sind. Es sind dies Beschwerden gegen fehlerhafte Verfahrensverfügungen, die eine spätere Rechtswidrigkeit des Nutzungsplanes infolge Verletzung der formalen oder materialen Differenzierung des raumpolitischen Durchführungssystems bewirken könnten.

Obwohl der Beschwerdeführer regelmäßig auf den Inhalt der Ergebnisse einer Planungsphase einwirken will, können und sind nicht diese Zwischenergebnisse jeweilige Anfechtungsobjekte, sondern die für den ihnen vorausgehenden Prozeß einschlägigen Verfahrensentscheidungen, Es geht um den Schutz der Partizipationsrechte, der mit dem Mittel rechtsmittelmäßiger Partizipation [303] durchgesetzt wird. Niemand hat Anspruch darauf, daß sich die Planungsverwaltung seine Vorschläge zu eigen macht. Erfüllt ein einzelner oder eine Gruppe jedoch die verfahrensrechtlich umschriebenen Bedingungen und bewerben sie sich um eine Mitsprachemöglichkeit, so dürfen sie von der zuständigen Instanz nicht abgewiesen werden. Es müssen ihnen die notwendigen Informationen über den Stand der Planung zur Verfügung gestellt werden. Verfahrensentscheide sind - wie ausgeführt - in der Form selbständig anfechtbarer Verfügungen zu erlassen [304]. Sie erwachsen nach Ablauf einer - prozeßökonomisch angesetzten - Frist in formelle Rechtskraft. Damit wird das Partizipationsrecht wirksam geschützt und die Möglichkeit einer erst nach Abschluß des Planungsprozesses vorgebrachten Beanstandung am Verfahren in Phase 8 auf den Nichtigkeitsfall [305]

beschränkt.

### 3.8.3.2. Die Beschwerdelegitimation [306]

#### 3.8.3.2.1. Die Betroffenheit

Die für die Beschwerdeberechtigung ausschlaggebende Verfügungsbetroffenheit stellt keine besonderen Probleme, weil die Verfügung die nicht zugelassenen Personen oder Personengruppen selbst anführt. Wann aber liegt ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der Verfügung vor? -

#### 3.8.3.2.2. Das Rechtsschutzinteresse - Skizze [307]

3.8.3.2.2.1. Niemand wird vertreten, daß ein schutzwürdiges Interesse dann vorliege, wenn das Verfahrensrecht dem Betroffenen ein Mitwirkungsrecht vorbehält. Genau darum dreht sich ja die materiellrechtliche Frage, wie sie erst nach der Legitimationsfrage gestellt werden soll. Abwegig aber wäre auch jene Lösung, die eine Beschwerdeberechtigung allein schon aus der Verfügungsbetroffenheit ableitet und damit jedem möglichen Anwärter der von einer organisationsrechtlich geordneten Mitwirkung am Planungsprozeß abgewiesen wird, den Beschwerdeweg eröffnet.

Die in Praxis und Doktrin vertretenen Lösungsvorschläge für die Bestimmung des schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung bewegen sich denn auch zwischen diesen zwei Extrempositionen: Die ältere, an einer von GIACCOMETTI [308], HINDEN [309], KIRCHHOFER [310], HEFTI [311] oder MARTI [312] unterstützten Legitimationspraxis zur staatsrechtlichen Beschwerde (OG Art. 88) angelehnte 'monistische' Konzeption leitet die Schutzwürdigkeit des Interesses aus einer - wenn auch mittelbaren - Beziehung des Beschwerdeführers zur geltend gemachten Rechtsverletzung her. Vertreten wurde diese Konzeption von der bundesgerichtlichen Praxis

bis BGE 99 Ib 105, von BIRCHMEIER [313] oder IMBODEN [314]. Sie finden derzeit noch Anwendung in der Praxis des aargauischen [315] und des zürcherischen [316] Verwaltungsgerichts. Das Bernische Verwaltungsgericht hat sich in einem bemerkenswerten Entscheid von 1974 von ihr losgesagt [317]. Die neuere, vorab GYGI's [318] Interpretation von OG Art. 103 bzw. VWG Art. 48 zu verdankende 'dualistische' Konzeption untersucht in erster Linie das Verhältnis des Beschwerdeführers zur angefochtenen Verfügung und behält die Betrachtung der geltend gemachten Rechtsverletzung ausschließlich der materiellrechtlichen Beschwerdebeurteilung vor. Unterstützt wird diese Lösung von MACHERET [319] oder GRISEL [320]. Seit BGE 99 Ib 105 basiert darauf auch die bundesgerichtliche Praxis. Daß die starr monistische Konzeption im Zusammenhang mit der staatsrechtlichen Beschwerde überhaupt zur Diskussion gestellt wurde und damit auch für die verwaltungsrechtliche Gesetzgebung fruchtbar gemacht werden konnte, ist der vielbeachteten Arbeit von HUBER zur Stellung des Nachbarn bei der Verfassungsbeschwerde in Bausachen [321] zu verdanken.

Vor- und Nachteile beider Konzeptionen werden in ihren Extrapolationen in Richtung der jeweiligen Extremlösungen deutlich: Bei der monistischen besteht die latente Gefahr einer Antizipation der materiellen Rechtsfrage in der grundsätzlich Fragen der Rechtsschutzwürdigkeit vorbehaltenen Legitimationsprüfung [322]. Andererseits kann bei der dualistischen ein Abgleiten in Willkür [323] auftreten, weil Kriterien für die - notwendige [324] - Ausgrenzung schutzwürdiger von nicht schutzwürdigen Interessen im Einzelfall schwer festlegbar sind. Wenn wir gleichwohl die dualistische Konzeption vorziehen, so deshalb, weil diese die Präjudizierung der materiellrechtlichen Frage durch Verfahrensentscheid verhindert und den beiden Fragenkomplexen ihren je eigenständigen Stellenwert einräumt. Damit wird der Weg frei, um bei der Legitimationsfrage Inhalt und Grenzen des Rechts auf Inanspruchnahme des Rechtsschutzes aus Funktion und systematischem Stellenwert des Rechtsschutzsystems innerhalb eines jeweils zur Diskussion stehenden Sachregelungskomplexes zu ermitteln.

3.8.3.2.2.2. Zu fragen ist demnach in folgender Stufenordnung:

1. Erwachsen dem Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung irgendwelche eigene, materielle oder immaterielle Nachteile? Einen solchen Nachteil kann unter Umständen auch erleiden, wer in seinen Interessen durch eine ungerechtfertigte Privilegierung Dritter beeinträchtigt ist. Das wurde beispielsweise vom Kontingentsnehmer angenommen, der sich durch die Zuteilung von Kontingenten an seine Konkurrenten benachteiligt sah (BGE 97 I 293). Dasselbe galt für eine Apothekervereinigung (BGE 98 Ib 229) oder für eine Treuhandgesellschaft (BGE 99 Ib 104), die sich durch Maßnahmen zugunsten potentieller Konkurrenten zurückgesetzt wähnten [325]. Insoweit erfährt der allgemein richtige Satz, daß einem "nicht Privilegierten kein Beschwerderecht" zustehe (KÖLZ) [326] eine Relativierung.

Ist dieses Kriterium des eigenen Nachteils erfüllt, so ist mit MACHERET [327] zu fragen:

2. Besteht eine unmittelbare und einmalige Kausal- und Intentionalbeziehung zwischen diesen Nachteilen und der angefochtenen Verfügung? - Lassen sich die angeführten Nachteile tatsächlich nur durch die Aufhebung gerade der angefochtenen Verfügung beseitigen? - Bewegen sich geltend gemachte Nachteile und Verfügungszweck auf der gleichen, insbesondere auf einer gleich konkreten Ebene. Bezweckt die Verfügung tatsächlich das Hervorrufen der geltend gemachten Nachteile oder sind diese nicht zufällig eingetretene, möglicherweise sogar nur subjektiv empfundene, Nebenfolgen, wie sie ebensogut auch ohne die angefochtene Verfügung hätten eintreten können? - Der Nachweis eines generellen Nachteils und dementsprechend eines generellen Interesses an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung kann nicht genügen.

Ist auch diese Anforderung erfüllt, so ist schließlich zu fragen:

3. Bezweckt das für einen bestimmten Sachregelungskomplex vorgesehene Rechtsschutzsystem tatsächlich die Beseitigung der an sich aufhebbaren Nachteile oder liegen sie nicht fernab vom Sachregelungsgebiet und sind daher für das in Frage stehende Rechtsschutzsystem unbeachtlich? - Das Rechtsschutzsystem darf nicht „zweckentfremdet werden [328]. Angesprochen ist damit nicht die Schutzrichtung der als verletzt bezeichneten Norm im Sinne der monistischen Konzeption, sondern der Zweck des je Sachregelungskomplex vorgesehenen Rechtsschutzsystems. Solche Systeme sind möglicherweise zusammenfassend in einheitlichen Erlassen geregelt - denken wir nur an die Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung des Bundes oder zahlreicher Kantone. Gleichwohl muß inhaltlich davon ausgegangen werden, daß jeder Sachregelungsbereich ein seiner besonderen Struktur entsprechendes, besonderes Rechtsschutzsystem aufweist.

Wollte man jeden eingetretenen und an sich aufhebbaren Nachteil beachten, so wären die öffentlichen Kosten für das zu einem bestimmten Zweck eingerichtete Rechtsschutzsystem zu hoch: Es müßte in unserem Falle der Planungsprozeß unter ungebührlichen Beschwerdedruck geraten. Infolge einer Beschwerdeinflation müßte auch die Qualität des Rechtsschutzsystems insgesamt leiden. Das hätte zur Folge, daß die hier interssierenden Partizipationsrechte im Falle tatsächlich vorhandener schützenswerter Interessen Gefahr liefen, mangels eingehender Prüfung der materiellrechtlichen Frage der Begründetheit, nur mehr ungenügend geschützt zu werden.

3.8.3.2.3. Die drei Fragen seien im folgenden an ein Fallbeispiel [329] aus dem Bereich des Partizipationsrechtsschutzes gestellt: In Phase 1 von Stufe 3 bewirbt sich eine Einwohnergruppe um Mitsprache in einem von der Planungsverwaltung bestellten konsultativen Beirat und um die hierzu erforderlichen Informationen. Die Gruppe zeichnet sich dadurch aus, daß ihre Mitglieder alle im gleichen Quartier wohnen und zudem in diesem Quartier gelegene Familiengärten [330] betreiben. Die Planungsverwaltung weist das Begehren mit der Begrün-

dung ab, das Statut über den Beirat sehe zwar keinen ausschließlichen Vertretungsanspruch für Quartiervereine vor, die Familiengartenbewirtschafter sollten mit ihren Anliegen gleichwohl an die Organe des Quartiervereins gelangen, die sie im Beirat hinreichend vertreten könnten.

Gegen diese Verfügung führen einige der Abgewiesenen Beschwerde. Fest steht zunächst, daß sie von der Abweisungsverfügung betroffen sind. Haben sie ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Verfügung? - Frage 1: Daraus, daß die Beschwerdeführer keinen ihren spezifischen Belangen als Familiengartenbewirtschafter direkt verpflichteten Vertreter im Beirat haben, können ihnen zweifellos eigene, materielle und immaterielle Nachteile erwachsen. Es kann geschehen, daß sich der Beirat für die Aufhebung der Gärten entscheidet, daß die Planungsverwaltung diesen Wunsch in ihr Konzept aufnimmt und daß sich in der späteren Phase 2 und 3 kein Grundeigentümer dagegen ausspricht.

Frage 2: Bezweckt die angefochtene Verfügung eine solche Benachteiligung oder liegt darin eine zufällige Nebenfolge? - Auch diese Frage ist zu bejahen: Der Sinn der Verfügung liegt darin, die Familiengärtnerinteressen, die man offenbar nicht als derart bedeutsam ansieht, daß sie einen eigenen Vertreter im Beirat haben sollen, nicht über Gebühr zu bevorzugen. Das heißt, der bei den Beschwerdeführern gegenüber einer möglicherweise rechtlich gebotenen besseren Lage eingetretene Nachteil ist tatsächlich der Hauptzweck der Verfügung. Anders wäre zu entscheiden, wenn die Gruppe den Nachteil etwa darin sähe, daß die Interessen des biologischen Landbaus nicht vertreten würden; ein solcher Nachteil kann nicht auftreten, weil das raumpolitische System wohl schwerlich Zonen für biologischen und solche für nichtbiologischen Kleinlandbau ausscheiden kann. Frage 2 ist bei Partizipationsrechtsschutzbegehren wohl immer zu bejahen; anders liegt der Fall bei Beschwerden gegen den Nutzungsplan in Phase 8. -

Frage 3: Bezweckt das Rechtsschutzsystem die Beseitigung solcher

Nachteile oder liegen diese fernab vom Sachregelungsgebiet? - Grundsätzlich bezweckt das vorgesehene Rechtsschutzsystem tatsächlich Partizipationsrechtsschutz, und zwar spezifisch den Schutz allfällig bestehender [33] Partizipationsrechte, wie sie für Stufe 3 Phase 1 institutionalisiert sind (in unserem Falle: Einsitznahme im bestehenden oder vorgesehenen Beirat). Hier dürfte nach dualistischer Konzeption - unter 'fernab vom Sachregelungsgebiet' nicht verstanden werden, daß das zu vertretende Interesse niemals das Gewicht hat, um auch im entferntesten jemals mit einem eigenen Vertretungsanspruch im Sinne des Beiratsstatus auftreten zu können. Denn dieses Vorgehen schiebt - in Befolgung der monistischen Konzeption - die später zu prüfende materiellrechtliche Frage unzulässigerweise ins Zentrum. Fernab vom Sachregelungsgebiet liegen die Nachteile des Nichtvertretenseins nach dualistischer Konzeption dann, wenn der Nachteil auch ohne Inanspruchnahme des Rechtsschutzsystems behebbar wäre. Denn Partizipationsrechtsschutz ist nur dort erforderlich, wo Nachteilbeseitigung mit anderen Mitteln nicht möglich ist. Die Familiengartenbewirtschafter haben demzufolge glaubhaft darzulegen, daß sie mit ihren Belangen im Quartierverein nicht angekommen sind und daß die Vereinsvertreter diese nicht in ihre Wunschliste aufgenommen haben. Können sie dies belegen, so ist die Schutzwürdigkeit ihrer Interessen an der Aufhebung der Nichtzulassungsverfügung zu bejahen. Der materiellrechtlichen Prüfung ist es nunmehr vorbehalten, in Würdigung der Erheblichkeit der Interessen die Nichtzulassungsverfügung der Planungsverwaltung auf ihre Übereinstimmung mit dem Organisationsrecht hin zu prüfen.

3.8.3.2.4. Gerade das angeführte Beispiel verdeutlicht, daß sich der Gesetzgeber bei der Umschreibung der Träger von institutionalisierten Partizipationsrechten nicht mit Generalklauseln zufriedengeben kann. Das ist das Dilemma einer jeden sachbereichsunabhängigen Generalregelung, wie sie etwa OG Art. 103a - notwendigerweise - enthalten muß. Spezialgesetzliche Umschreibungen - OG Art. 103 c behält solche richtigerweise vor - sollten vermehrt erfolgen.

Je allgemeiner diese Umschreibungen auf kommunaler Ebene ausfallen,

desto schwächer muß der Partizipationsrechtsschutz werden, weil eine kantonale Beschwerdeinstanz nur auf die Prüfung von Rechtswidrigkeiten, mithin nicht von Ermessensfragen, zuständig ist. Über minimale inhaltliche Anforderungen an das kommunale Planungsverfahren, bei deren Nichtbeachten Partizipationsrechte in jedem Falle zu schützen sind, wurde oben [332] gesprochen.

3.8.3.2.5. Die Anfechtung fehlerhaft durchgeführter Abstimmung ist ein besonderer Fall der Verletzung der materialen Differenzierung. Weil hier nicht nur ein Akt der Beeinflussung des politischen Systems, sondern dessen Steuerung durch Betroffenenmehrheit [333] vorliegt und weil Mehrheit ein Aggregat von vielen einzelnen Partizipationshandlungen ist, wiegt der Fehler besonders schwer. Seine Behebung kann nicht vom empirischen Nachweis von Nachteilen möglicher Beschwerdeführer abhängig gemacht werden. Zur sog. Stimmrechtsbeschwerde ist daher jeder Stimmberechtigte des entsprechenden politischen Systems berechtigt [334]. Diese Umstände haben andererseits auch ihre Auswirkung auf die materiellrechtliche Beschwerdebeurteilung: Für die Gutheißung einer Beschwerde genügt es nicht, daß das Partizipationsrecht des Beschwerdeführers verletzt wurde: Entscheidend ist vielmehr die Auswirkung dieser Verletzung auf das 'aggregierte' Partizipationsrecht der Mehrheit oder Minderheit. Erst wo solche Verletzungen das "Abstimmungsergebnis beeinflußt haben können" (BGE 97 I 663) wird die Abstimmung in Gutheißung einer Beschwerde aufgehoben.

3.8.3.2.6. Ein weiterer Sonderfall liegt dort vor, wo mögliche Partizipationsrechtsverletzungen auf einen Durchbruch der formalen Differenzierungen [335] zurückzuführen sind. Das wäre etwa dort der Fall, wo die Planungsverwaltung in der Implementierungsstufe auf eine - vorgeschriebene - Phase verzichtet. Auch hier muß die Beschwerdeberechtigung abweichend von den obigen allgemeinen Grundsätzen umschrieben werden: Anfechtungsgegenstand ist der im Entscheid über den eine Planungsstufe abschließenden Zwischenentscheid mitbeinhaltende Zuständigkeitsentscheid. Stellt die Planungsverwaltung beispielsweise ihren defini-

tiven Antrag an die Exekutive, bevor sie in Phase 3 den Grundeigentümern die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt hat, so beinhaltet der Antrag zugleich die Entscheidung, daß sich die Planungsverwaltung in diesem Zeitpunkt als zum Antrag berechtigt betrachtet. Darin liegt eine anfechtbare Verfahrensverfügung. Von dieser betroffen sind alle jene, die um ihr Recht zur Stellungnahme kommen. Weil auch hier ein besonders schwerer Verfahrensfehler vorliegt - verletzt werden die Partizipationsrechte Vieler - kann die Beschwerdelegitimation nicht vom konkreten Nachteilsnachweis abhängig gemacht werden. Es genügt, daß der Beschwerdeführer sich unter den je Verfahrensstufe Partizipationsberechtigten befindet [336].

### 3.8.4. Die Nichtgenehmigung

Stellt die kantonale Genehmigungsinstanz die Rechtswidrigkeit eines Nutzungsplanes fest, so erteilt sie die Genehmigung nicht. Was geschieht nun? -

Nachdem über die relative Autonomie der Durchführungssysteme [337] sowie über die Zweckmäßigkeitsprüfung [338] Ausgeführten steht fest, daß der Kanton den Plan nicht in eigener Regie verändern darf, um ihn so 'rechtmäßig zu machen' [339]. Auch eine provisorische Genehmigung oder eine nur bedingt erteilte Genehmigung mit Auflagen ist abzulehnen: Die Genehmigungserteilung stellt die letzte Stufe im Nutzungsplanungsprozeß dar. Sie verleiht dem Plan Rechtskraft und diese kann nur bestehen oder nicht bestehen. Sie kann nicht vom - möglicherweise eintretenden - nochmaligen Tätigwerden einer Behörde im Durchführungssystem abhängig gemacht werden.

Wird die kantonale Genehmigung nicht erteilt, so kommt ein rechtmäßiger Nutzungsplan nicht zustande. Muß nun der gesamte Planungsprozeß, wie wir ihn bisher beschrieben haben, nochmals neu abgewickelt werden, weil das daraus hervorgehende Gesamtprodukt fehlerhaft ist? Besteht damit grundsätzlich die gleiche Situation, wie wenn der Planungs-

prozeß gar nie stattgefunden hätte?

Das Gebot, die Partizipationshandlungen der Betroffenen in den verschiedenen Planungsphasen und die daraus hervorgegangenen Entscheidungen wenn immer möglich zu respektieren, sowie der handlungsökonomische Gesichtspunkt sprechen gegen eine derartige Radikallösung. Auf der anderen Seite steht fest, daß der - kohärente - Nutzungsplan nur in seiner Gesamtheit genehmigt oder nicht genehmigt werden kann [340]. Es wäre demnach mit planungstheoretischen Gesichtspunkten unvereinbar, wenn im Nichtgenehmigungsfall das Verfahren nur gerade auf die beanstandeten Teilregelungen beschränkt würde. Eine Isolierung von Planteilen ist nur dort möglich, wo im Interesse einer verstärkten stadtteilorientierten Partizipation auch das ordentliche Implementierungsverfahren im Sinne eines der hier angeführten Modelle [341] teilweise oder vollständig dezentralisiert abgewickelt wurde. In allen anderen Fällen ist so vorzugehen, daß jene Planungsphase, in der der zur Rechtswidrigkeit führende Fehler erfolgte, gesamthaft neu abgewickelt wird. Die darauf folgenden Phasen sind dann als neue, auf veränderten Grundlagen basierende Prozesse zu betrachten und durchzuführen.

In Anbetracht der immer noch hohen Kosten der hier vertretenen Nichtgenehmigungsfolgen - ein neuer Beschluß über den Nutzungsplan in der entsprechenden Form wird danach in jedem Falle notwendig - wird man in der Praxis zunächst nach Mitteln suchen müssen, die das Risiko einer Nichtgenehmigung herabsetzen. Hierzu geeignet ist das sog. Vorprüfungsverfahren [342], wie es in verschiedenen Kantonen vorgesehen ist. Danach wird der Planantrag der Exekutive oder der Gemeindeparlamente vor der Volksabstimmung durch eine bezeichnete kantonale Instanz auf Rechtmäßigkeit hin überprüft. Es liegt darin eine Meinungsäußerung der kantonalen Instanzen, die für die spätere Genehmigungserteilung nicht verbindlich ist. Ob daraus gleichwohl eine nach den Grundsätzen von Treu und Glauben [343] anzunehmende Vorwirkung für die spätere Genehmigung abzuleiten ist, muß im Einzelfall geprüft werden. Jedenfalls dürfte dort, wo im Vorprüfungsverfahren eine Ab-

änderung explizit verlangt worden ist, die Genehmigung später nicht wegen ebendieser von der Gemeinde vorgenommenen Abänderung verweigert werden. - Bei Lösungen, die den kantonalen Instanzen zwecks Reduktion des Nichtgenehmigungsrisikos schon in früheren Phasen irgendwelche Meinungsäußerungs- oder gar Mitwirkungsrechte einräumen [344], ist Vorsicht geboten: Es besteht dann die Gefahr eines autonomieverringernden Durchbruchs der vertikalen Gliederung des raumpolitischen Gesamtsystems, und damit die Gefahr einer systemwidrigen Zentralisierung, mit der die Risikoverminderung erkauft wird.

Ein anderes Mittel zur Reduktion der Nichtgenehmigungskosten besteht darin, daß bei notwendig werdenden "geringfügigen Änderungen" nicht mehr die ganze Abstimmungsmaschinerie in Bewegung gesetzt wird. In Durchbrechung des Grundsatzes der formalen Differenzierung wird dann der Gemeinderat unter Beobachtung eines vereinfachten Verfahrens als zuständig erklärt [345]. Ein solches besteht etwa darin, daß nur noch der Planungsverwaltung und/oder den durch diese Änderung Belasteten Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Eine Beschränkung der Partizipienten auf die Grundeigentümerschaft ist mit der hier vertretenen Auffassung unvereinbar [346].

## 3.9. DAS BESCHWERDEVERFAHREN (PHASE 8)

Wir unterscheiden zwei Situationen, die einer rechtlichen Regelung bedürfen: Einmal den Fall, in dem sich private Planbetroffene gegen den von der zuständigen kantonalen Instanz nunmehr genehmigten und daher anfechtbaren Nutzungsplan mit der Behauptung der Rechtswidrigkeit zur Wehr setzen (1). Zum anderen den Fall, in dem sich die Gemeinde mit einem Nichtgenehmigungsentscheid nicht abfindet, weil sie sich in ihrer Autonomie verletzt fühlt (2).

### 3.9.1. Rechtsmittel gegen den Nutzungsplan auf der Ebene der Kantone und des Bundes (kantonale Verwaltungs- bzw. Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde)

Nach Inkrafttreten des RPG ergeben sich in den Kantonen bezüglich An-

fechtungsmöglichkeiten von Nutzungsplänen folgende drei unterschiedlichen Situationen [347]:

- ZH, NW, SH oder GR: Der von der kantonalen Exekutive genehmigte Nutzungsplan ist beim kantonalen Verwaltungsgericht mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde anfechtbar.

- SG und BE: Plangenehmigungsinstanz ist die kantonale Baudirektion. Der von ihr genehmigte Nutzungsplan ist mit Verwaltungsbeschwerde bei der kantonalen Exekutive anfechtbar.

- Die übrigen Kantone: Ein kantonales Rechtsmittel gegen den von der Kantonsregierung genehmigten Nutzungsplan bestehen nicht. Die in RPG Art. 70 vorgesehene Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde löst die bisher gegebene und in vielen Fällen auf Willkürüberprüfung beschränkte staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte ab.

Im folgenden werden nach einer Vorbemerkung zur planungsgerechten Ausgestaltung des kantonalen Rechtsmittelverfahrens einige Grundsätze angeführt, die sowohl auf kantonaler Ebene als auch bei der Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde zu beachten sind.

3.9.1.1. Vorbemerkung: Zum kantonalen Rechtsmittelverfahren

Welches ist nun im kantonalen Verfahren - mithin im ersten Teil der Phase 8 - die geeignete Beschwerdeinstanz? - Grundsätzlich bieten sich drei Varianten an: Die Genehmigungsinstanz selbst, die kantonale Exekutive (Regierungsrat, Staatsrat) oder das kantonale Verwaltungsgericht (sofern vorhanden).

Der Planungsgenehmigungsinstanz waren anläßlich ihres Genehmigungsentscheides die Einwände möglicher späterer Beschwerdeführer gegen den Nutzungsplan bekannt [348]. Es erscheint daher wenig sinnvoll, die-

se Instanz für die Beurteilung der mit einem Rechtsmittel geltend gemachten Einwendungen vorzusehen. Mit WARTMANN wäre eine solche Lösung zwar möglich.[349] Die Genehmigungsinstanz könnte auf ihren Genehmigungsentscheid zurückkommen. Für das Nutzungsplanungsrecht ist diese Regelung indessen auszuschließen.

Unter den beiden verbleibenden Möglichkeiten ist die Zuständigkeit der kantonalen Exekutive derjenigen kantonaler Verwaltungsgerichte vorzuziehen: Einmal steht fest, daß Entscheide über Nutzungspläne nach Abschluß des kantonalen Instanzenzugs - ohne Weiterzugsmöglichkeit an eine Bundesverwaltungsstelle - direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können, wenn deren Bundesrechtswidrigkeit gerügt wird. Die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ist damit gegeben. Nach dem der schweizerischen Rechtsentwicklung im allgemeinen eigenen Grundsatz der einstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit drängt sich die Zuständigkeit der obersten Verwaltungsbehörde auf [350].

Auch wenn man mit BENDEL [351] zweistufige Verwaltungsgerichtsverfahren grundsätzlich nicht rundwegs ablehnt, erscheint die kantonale Exekutive als erste Instanz geboten: Obwohl wir die Zweckmäßigkeitsprüfung in dieser Arbeit selbst für das Genehmigungsverfahren und - a fortiori - für das Beschwerdeverfahren abgelehnt haben, eignen sich die zu entscheidenden Rechtsfragen jedenfalls auf der erstinstanzlichen, mit KNAPP [352] weniger auf zentrale Grundsatzfragen konzentrierten Verfahrensstufe wegen ihrem engen Bezug zu planungstechnischen, aber auch zu vielfach wenig konkretisierten planungspolitischen Zusammenhängen weniger für eine gerichtliche Überprüfung [353].

3.9.1.2. Zum Anfechtungsgegenstand

Anfechtungsgegenstand ist der Nutzungsplan [354]. Hierzu drängen sich drei Bemerkungen auf: Anfechtungsgegenstand ist - mit einer gleich anzuführenden Ausnahme - nicht der Genehmigungsentscheid [355]: Im Genehmigungsverfahren dürfen nach der hier vertretenen Auffassung [356]

am Plan keine Änderungen angebracht werden. Es steht ebenfalls fest, daß der Plan erst mit der Genehmigung in Rechtskraft erwachsen kann. Die Genehmigung ist mithin ein letzter und notwendiger Stufenentscheid eines auf Erlaß von rechtsverbindlichen Plänen errichteten Gesamtprozesses. "Der genehmigte Gemeindeerlaß ist ein zusammengesetzter Rechtsetzungsakt" (WARTMANN) [357]. Nur dieses Gesamtprodukt kann als der Genehmigung unterstellte Entscheidung betrachtet werden. Nicht der Genehmigungsentscheid, sondern der nun auch durch die letzte Stufe gezogene Plan schafft die konkreten Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß mit WARTMANN [358] vom Kanton genehmigte Gemeindeerlasse Gemeinderecht bleiben.

Zum Anfechtungsobjekt kann der Genehmigungsentscheid allerdings dann werden, wenn er selber unter Verletzung des vorgesehenen Verfahrens zustande gekommen ist. Anfechtbare Verfügung ist in diesem Falle genau genommen die als verfahrensleitende Verfügung verselbständigbare Entscheidung, das eigentlich vorgesehene Verfahren nicht einzuhalten, die im tatsächlichen und fehlerhaften Handeln beinhaltet ist. Das wäre etwa der Fall, wenn sich die Genehmigungsbehörde entgegen einer ausdrücklichen Vorschrift die Vorbringen der Planbetroffenen bezüglich der Rechtmäßigkeit des Plans [359] nicht anhört oder wo sie solche Vorbringen der betroffenen Gemeinde nicht zur Stellungnahme unterbreitet [360].

Anfechtungsgegenstand ist der Nutzungsplan in seiner Gesamtheit. Die Beschwerde kann sich nicht nur auf Teile des Nutzungsplanes beziehen, denn dieser ist als kohärenter Gesamtakt und nicht als additiv erstellbare Summe von Einzelverfügungen aufzufassen [361]. Gleichermaßen wie für das Genehmigungsverfahren resultiert daraus auch für das Beschwerdeverfahren - nunmehr allerdings in einer vom Einzelfall ausgehenden Perspektive [362] - die Pflicht, bei der Beurteilung einer Beschwerde als rechtswidrig geltend gemachte Nachteile auftretender Beschwerdeführer im Lichte des gesamten Nutzungsplanes zu würdigen. Darin darf in keiner Weise eine ungebührende Beschneidung des Rechts-

schutzes des Einzelnen gesehen werden [363]. Auch das beste Rechtsschutzsystem kann das Zauberstück nicht vollbringen, daß ein Regelungskomplex, der aufgrund seiner sachspezifischen Funktionsweise im gesamten Entstehungsprozeß als Gesamtheit diffizil aufeinander abgestimmter Nutzungsanweisungen betrachtet wurde, im Beschwerdeverfahren nun plötzlich auseinandergerissen wird und damit seine rechtliche Qualität unvermittelt ändert. Wird der Plan im Beschwerdeverfahren als rechtswidrig aufgehoben, gibt die oben als Möglichkeit zur Abwendung schwerwiegender Nichtgenehmigungsfolgen angeführte Klausel der "geringfügigen Änderungen" [364] immer noch die Möglichkeit, den Plan zu retten. Dies jedenfalls dann, wenn sich die geltend gemachte Rechtswidrigkeit nur in einer fehlerhaften Behandlung einzelner Parzellen äußert.

Anfechtungsgegenstand ist nach der oben zu den verschiedenen Betroffenheitstypen vertretenen Auffassung [365] nur die Gesamtheit der dem kommunalen Verfahren entsprungenen generell-konkreten Nutzungsbestimmungen. (Nutzungsplan im engeren Sinne). Wir haben dargelegt, daß im System durchgehender Planung generell-konkrete Nutzungsbestimmungen bereits in übergeordneten Plänen beinhaltet sein können. Indem solche von der Gemeinde in ihre Pläne aufgenommen werden, erfolgt keine neue Rechtsetzung, sondern lediglich eine Wiederholung. Betroffenheit und ein mögliches Rechtsschutzinteresse entstehen hier bereits früher. Sie sind anläßlich ihrer Verabschiedung durch die zuständigen Behörden als solche zu kennzeichnen, gehörig bekanntzumachen und einer entsprechenden Beschwerdemöglichkeit unterstellen [366].

3.9.1.3. Zum Anfechtungsgrund

Als Anfechtungsgrund kann vor der hier vertretenen Auffassung über die Nichtgenehmigungsgründe a fortiori nur die Rechtswidrigkeit in Frage kommen. Auch wenn man für eine Zweckmäßigkeitsprüfung [367] anläßlich der Genehmigung eintritt, wird man dies mit den dort angeführten Argumenten im Beschwerdeverfahren nicht mehr können. Hat dort das Argument einer über Fragen der Rechtsmäßigkeit hinausgehenden Prüfung bei

vornehmlich nach der Zusammensetzung des Gemeinderates bestimmten Zonenordnungen noch eine gewisse Berechtigung [368], so fällt dies weg. Jenen Filter hätte der Plan bereits passiert. Gewichtig wird im Gegenteil das oben ins Zentrum gerückte Argument, wonach einem Interessenten nicht in jedem Falle über das übergeordnete politische System gelingen soll, was er im kommunalen Verfahren nicht zu erreichen vermochte [369]. Weil der Nutzungsplan ein äußerst differenziertes Verfahren durchlaufen hat, wurde er bis zu seiner Genehmigung schon unter den verschiedensten Aspekten geprüft, weshalb davon ausgegangen werden kann, daß er zweckmäßig ist.

### 3.9.1.4. Zur Beschwerdelegitimation

Die Beschwerdeberechtigung ist nach den oben angeführten, einer dualistischen Konzeption verpflichteten Grundsätzen zu ermitteln [370]. Nach der Feststellung der Betroffenheit sind jene drei Fragen zur Ermittlung eines schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung des angefochtenen Nutzungsplanes im Einzelfall zu beantworten. Bekanntlich eröffnet das RPG erstmals die Möglichkeit, kommunale Nutzungspläne wegen Verletzung von Bundesrecht mit Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten. Fälle einer Anfechtung von Zonenplänen mit der bisher gegebenen staatsrechtlichen Beschwerde [371] durch Nichteigentümer, die in unserem Zusammenhang von Interesse wären, sind nicht bekannt [372]. Erkundigungen bei den Kantonsverwaltungen haben ergeben, daß solche Beschwerden auch in kantonalen Verfahren bisher selten waren. Als Wegweiser für die neu zu entwickelnde Praxis zu RPG Art. 61 kann der Hinweis von BR FURGLER gelten, der im Nationalrat die Notwendigkeit einer großzügigen Zulassungspraxis betont hat [373].

Im folgenden seien für Betroffenheit und schutzwürdiges Interesse spezifisch bei der Nutzungsplananfechtung in Phase 8 vorauszusetzende Anforderungen angeführt:

#### 3.9.1.4.1. Hat auch für die rechtsmittelmäßige Partizipation mit-

tels Beschwerde die Unterscheidung in andersartige und raumpolitische Betroffenheit eine Bedeutung, die sich in der Ausgestaltung der Beschwerdelegitimation äußert? - Wäre es beispielsweise vertretbar, daß man die Möglichkeit, einen Nutzungsplan anzufechten, von Anfang an nur den raumpolitisch Betroffenen vorbehält und andersartige Betroffenheit generell unberücksichtigt läßt? - Unter dem Stichwort 'Betroffenheit' als erste der beiden Beschwerdelegitimationsvoraussetzungen ließe sich eine derartige Konzeption nicht vertreten. Betroffenheit ist Betroffenheit, welche Interessen dabei in Mitleidenschaft gezogen werden und wie sich deren Unterschiede auf die Beschwerdelegitimation auswirken, ist erst unter dem Stichwort 'schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Nutzungsplans' zu prüfen. Der beschwerdelegitimationsrelevante Betroffenheitsbegriff deckt damit den für die übrigen Partizipationsrechte relevanten ab. Er geht aber insofern darüber hinaus, als er andersartige Betroffenheit generell - nicht nur partiell - mitbeinhaltet.

3.9.1.4.2. Dieser durch den eigenartigen Charakter des Plans als generell-konkrete Entscheidung bedingte, überaus weite Kreis von Partizipationsanwärtern [374] wird nun durch das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung des Plans eingeschränkt. Es scheint zweckmäßig, als eine erste Bedingung für die Schutzwürdigkeit die Ausübung der Partizipationsrechte im Planungsverfahren, insbesondere im Genehmigungsverfahren [375] anzunehmen. Damit wird erreicht, daß spätere auf dem Beschwerdeweg eingebrachte Einwände bereits der Genehmigungsbehörde bekannt sind. Dies liegt im Interesse eines rationellen Verfahrens gleichermaßen wie im Interesse potentieller Beschwerdeführer. Bei entsprechender Ankündigung der Möglichkeit, Einwendungen zuhanden der Genehmigungsbehörde zu formulieren, ist es für die Betroffenen zumutbar, sich bereits an diesem Verfahren zu beteiligen. Nur in Fällen, in denen der Anwärter "unverschuldeterweise im vorausgegangenen Verfahren (GYGI) [376] nicht mitwirken konnte, kann auch ohne Erfüllen dieser Anforderung ein schutzwürdiges Interesse angenommen werden. Wo eine Mitwirkung möglich gewesen wäre, diese aber unterlassen wurde, besteht offenbar kein inten-

sives Interesse, weshalb auch kein Rechtsschutz zu gewähren ist.

3.9.1.4.3. Entsprechend den drei Fragen [377] hat ein Beschwerdeführer zunächst darzulegen, daß ihm durch den Plan eigene, materielle oder immaterielle Nachteile erwachsen, daß sich seine Situation gegenüber der vorbestandenen Lage verschlechtert. Solche Nachteile können etwa sein: Erhöhter Lärm, schlechtere Zufahrtbedingungen, schlechterer Anschluß ans öffentliche Verkehrsnetz, schlechtere Aussicht, schlechtere Kommunikationsmöglichkeiten, schlechtere Einkaufsmöglichkeiten und dergleichen mehr. Keine eigenen Nachteile liegen - wie dargelegt [378] - in einer Bevorzugung Dritter, die sich nicht zugleich als Benachteiligung auswirkt. Keinen eigenen Nachteil erleidet auch ein andersartig betroffener, nicht eigennutzender Grundeigentümer, wenn sein Grundstück einer anderen Nutzungszone zugewiesen wird, sofern keine Wert- und Ertragsverminderung eintritt. Dasselbe gilt, wo nur streitig ist, ob eine materielle Enteignung vorliegt oder nicht (BGE 99 Ia 714).

Der Beschwerdeführer hat zum zweiten darzulegen, daß dieser Nachteil tatsächlich auf den angefochtenen Nutzungsplan zurückzuführen ist und ohne diesen nicht eintreten würde. Die oben verwendete Formel, daß die angefochtene Entscheidung - hier der Plan - den geltend gemachten Nachteil bezwecken müsse, läßt sich wörtlich hier zwar kaum anwenden. Welcher Planungsdirektor erklärt schon öffentlich, ein Plan habe an gewissen Orten die Schaffung von Nachteilen gegenüber der früheren Situation zum Zweck!

Gleichwohl läßt sich die Formel sinngemäß aus dem Bereich der Eingriffsverwaltung in jenen der Planungsverwaltung übertragen: Der geltend gemachte Nachteil muß auf Planungs- und Implementierungsziele zurückgeführt werden können. In diesem Sinne ist zum Beispiel das Wegfallen von Einkaufsmöglichkeiten, wie es im Gefolge des Nutzungsplans eintreten kann, nur dann erheblich, wenn die Steuerung der Einkaufsfläche durch einen Nutzungsplan mitbezweckt ist und als Steuerungsmittel überhaupt eingesetzt wird. Das dürfte nur in größeren

Agglomerationen oder in Dorfkernen der Fall sein. Der Nachteil, der einem Dorfbewohner durch die Schließung eines 'Lädelis' erwächst, ist daher dann unerheblich, wenn das 'Lädeli' im Gefolge der Rückzonung einer Bauzone wegen Ausfall der erwarteten Kundschaft schließt. Diese Schließung und die darauffolgende Nutzungsänderung wird von der Nutzungsplanung in der Regel nicht als steuerungsbedürftig betrachtet, weil das Errichten von Ladenfläche etwa in einer Wohnzone meistens ohnehin zulässig ist.

Der Beschwerdeführer muß zum dritten darlegen, daß die Beseitigung des - aufhebbaren - Nachteils Interessen dient, die nicht fernab vom Sachregelungsgebiet, von der Raumplanung, liegen. Er darf das raumplanerische Rechtsschutzsystem nicht zum Schutz von Interessen mißbrauchen, die mit Nutzungsplanung nichts zu tun haben. Diese Eingrenzung wird allerdings bei der Nutzungsplanung nur in außergewöhnlichen Einzelfällen zum Spielen kommen. Denn es handelt sich um ein außerordentlich weites Sachregelungsgebiet, das grundsätzlich alle räumlich mitbedingten menschlichen Lebensäußerungen [379] und raumpolitisch determinierbare Kapitalverwertungsbedingungen [380] umfaßt. Immerhin kann und soll aufgrund dieses Kriteriums all jenen ein schutzwürdiges Interesse abgesprochen werden, die primär gar nicht eine Aufhebung des Plans anstreben, sondern in erster Linie von den ihren Interessen dienlichen Folgen der Tatsache der Rechtshängigkeit profitieren möchten. Solche Folgen können - je nach jeweils gültigem Bau- und Planungsrecht - etwa sein: Der Suspensiveffekt [381], die aufgrund eines Suspensiveffektes allenfalls gebotene Erteilung einer Baubewilligung nach altem Zonenplan [382], ein aufgrund eines Suspensiveffektes und eines entsprechenden Zeitgewinns bewirkbare Wertsteigerung, wo eine Enteignung in Aussicht steht, u. a. m. Zeitgewinn allein kann nicht als schützenswertes Interesse anerkannt werden.

3.9.1.4.4. Die im Bundesrecht vorgesehene Formel, wonach zur Beschwerde berechtigt ist, "wer durch die Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an de-

ren Aufhebung oder Änderung hat" (RPG Art. 61 I) ist mit der obigen Umschreibung der Legitimationsanforderungen voll ausgeschöpft. Sie gilt als Minimalanforderung. Das kantonale Recht kann "für seinen Bereich" eine weitergehende Legitimation anerkennen (Art. 61 II). Unter diesem Bereich verstehen wir den Bereich kantonaler Rechtsmittel gegen Verfügungen und Pläne im Bereich der Raumplanung, die von Behörden des entsprechenden Kantons oder dessen Gemeinden erlassen werden.

Eine andere Interpretation, wonach darunter nur Verfügungen zu verstehen wären, die in Anwendung ausschließlich kantonalen Rechts erlassen wurden, wird von den Materialien [383] nicht nahegelegt. Auch hätte die Bestimmung mit einer derartigen Auslegung wenig Sinn, weil die Kantone in der Ausgestaltung der für ihre eigenen Sachregelungskomplexe vorgesehenen Rechtsschutzsysteme weitgehend [384] freie Hand haben [385]. Das Prinzip der durchgehenden Planung hat außerdem zur Folge, daß eine vollständige Trennung von Bundesrecht und kantonalem Recht bei der Anfechtung von Nutzungsplänen wegen Rechtswidrigkeit dort hinfällig wird, wo diese auf einer Verletzung solcher kantonaler Planungsentscheidungen beruht, die für den stufenweise erfolgenden Planungsprozeß systemnotwendig sind: Ein Nutzungsplan, der bundesrechtlich geforderten Inhalten eines kantonalen Gesamtrichtplans widerspricht, ist bundesrechtswidrig. Der bundesrechtliche Grundsatz einer lückenlosen, aufeinander abgestimmten Raumplanung kann ohne diese Klammer gar nicht verwirklicht werden. Anders kann man nur dort entscheiden, wo eine Verletzung solcher Bestandteile kantonaler Pläne vorliegt, die der Kanton zusätzlich zu den vom Bund gestellten Minimalanforderungen in sein Raumplanungskonzept einbezogen hat [386]. Es kann nicht der Sinn von Art. 61 II sein, nur in diesen wenigen Fällen eine weitergehende Legitimation zu gewähren. Hatte man doch in den ursprünglichen Fassungen auf Bundesebene selbst solche weitergehende Legitimationsbestimmung vorgesehen.

Als eine solche weitergehende Regelung auf Bundesebene hatte der bundesrätliche Vorschlag beispielsweise als Beschwerdeberechtigte auch vorgesehen (Art. 71 1d), "gesamtschweizerische Organisationen, die

sich überwiegend mit Aufgaben der Raumplanung befassen [387]. Eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission wollte diese Organisationen im Gesetz gar abschließend aufzählen: "Schweizer Bund für Naturschutz, Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schweizerischer Alpenklub, Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband".

Die beschlossene Regelung schließt die Beschwerde solcher Vereinigungen an Bundesinstanzen an. Der Sprung aus dem Bereich der Kantone an Bundesinstanzen, insbesondere an das Bundesgericht, bleibt damit nur den nach Abs. I legitimierten Partizipienten vorbehalten. Diese Regelung kann im Falle kommunaler Nutzungspläne nur dann befriedigen, wenn die zuständigen Bundesinstanzen ihr Beschwerderecht [388] auch dazu verwenden, den Belangen solcher gemeinnützigen Organisationen Nachdruck zu verschaffen. Denn dafür wird sich schwerlich regelmäßig ein nach Abs. I legitimierter Beschwerdeführer finden. Praktisch wird die im Parlament vorgenommene Streichung von lit. d dazu führen, daß die genannten Organisationen ihre Belange voraussichtlich dem hierzu zuständigen Amt für Raumplanung vortragen, um dieses zum Einlegen einer Beschwerde zu bewegen.

3.9.1.5. Zum Suspensiveffekt

Im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde nur dann aufschiebende Wirkung, "wenn dies der Präsident der urteilenden Kammer oder Abteilung von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei verfügt". (OG Art. 111 II). Die Anfechtung eines den Nutzungsplan bestätigenden letztinstanzlichen kantonalen Entscheides führt damit nicht automatisch dazu, daß der Plan nicht rechtswirksam werden kann. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung sollte auf der Ebene des Bundes und der Kantone davon abhängig gemacht werden, ob im Gefolge der geltend gemachten Rechtswidrigkeit schwerwiegende Verletzungen öffentlicher Interessen [389] zu befürchten sind. Ist dies nicht der Fall, so soll die aufschiebende Wirkung nicht erteilt werden. Es ist unter

diesen Umständen nach einem bewährten Grundsatz des intertemporalen Rechtes anzunehmen, daß der neu erstellte Nutzungsplan und dessen möglichst rasches Inkrafttreten dem öffentlichen Interesse jedenfalls eher entspricht als das Verharren unter dem alten Rechtszustand. Sollte der Plan später gleichwohl auf begründete Beschwerde hin aufgehoben werden, und sollte dem Beschwerdeführer daraus nachweisbarer Schaden erwachsen, so kann ihm nach den Grundsätzen der allgemeinen Staatshaftung ein Schadenersatz zugesprochen werden [390]. Diese - restriktive - Lösung ist dazu angetan, "den Schutz berechtigter Verwaltungs- und Drittinteressen ... (zu) dienen und dem Mißbrauch von Opponentenbeschwerden (zu) steuern" (GYGI) [391].

### 3.9.2. Die Stellung der Gemeinde im Nichtgenehmigungsfall

Unser Konzept für die Demokratisierung des raumpolitischen Gesamtsystems basiert nicht nur auf einer optimalen materialen und formalen Differenzierung der dezentralen Durchführungssysteme, sondern auch des raumpolitischen Gesamtsystems selbst. Jeder Stufe muß eine relative, stufenadäquate Autonomie bei der Bestimmung über ihr zustehende Planungsentscheidungen zukommen. Diese darf weder durch vorgelagerte noch durch nachgelagerte Stufen in Frage gestellt werden.

Die Stellung der Gemeinde im Nichtgenehmigungsfall ist der Testfall des notwendigen Autonomierechtsschutzes. Die Gemeinde darf den kantonalen Genehmigungsbehörden nicht schutzlos ausgeliefert sein. Vor Inkrafttreten von RPG Art. 61 steht ihr lediglich das immerhin beachtenswerte Mittel der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zur Verfügung [392]. Wegen der bei geltend gemachten Gesetzesverletzungen auf Willkür beschränkten bundesgerichtlichen Kognition (Formel in BGE 97 I 512 f.) [393] ist dieser Schutz unzureichend, RPG Art. 61 stellte der Gemeinde daher die Möglichkeit der Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung [394]. Darin liegt eine, sowohl aus der Sicht der Funktionsfähigkeit des - differenzierten - Gesamtsystems, als auch der Gemeinden und der bürger-

schaftlichen Partizipation beachtliche Verbesserung.

Anfechtungsobjekt ist in diesem einen Fall der als rechtswidrig bezeichnete [395] Nichtgenehmigungsentscheid. Es liegt auf der Hand, daß einerseits ein 'Nichtplan' [396] nicht anfechtbar ist [397], daß andererseits gerade der Fall dieses 'Nichtplans' die Stellung der Gemeinde beeinträchtigt.

## 3.10. ZUM BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN (PHASE 9-11)

3.10.1. Jedenfalls [398] nach Abschluß möglicher Beschwerdeverfahren wird der Nutzungsplan rechtskräftig. Er beinhaltet unmittelbar verbindliche Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens. Er begründet mit jedem jetzigen und zukünftigen dinglich am Boden Berechtigten ein Rechtsverhältnis, welches mit der "materiell deklaratorischen" Baubewilligung "formell konstitutiv(er" aktualisiert wird (LEUTENEGGER) [399].

Auch das Baubewilligungs-, das Einsprache- und das Beschwerdeverfahren sehen förmlich geregelte Partizipationsrechte vor. Weil in dieser Arbeit jedoch nur der Prozeß der allgemeinen Nutzungsplanung interessiert, gehen wir auf diese Verfahren nur soweit ein, als sie hierfür von Bedeutung sein können. Das ist bei der rechtswidrigen Erteilung einer Baubewilligung der Fall, wenn die Rechtswidrigkeit in einer Verletzung des Nutzungsplans begründet ist: Es liegt eine Verletzung der Differenzierung des raumpolitischen Systems vor, weil die Baubewilligungsbehörde mit der Erteilung der Baubewilligung ihre Kompetenz überschreitet, indem sie implizit eine Änderung des Nutzungsplanes vornimmt. Das hierzu vorgesehene, die Partizipationsrechte der verschiedenen Betroffenengruppen berücksichtigende Verfahren wird übergangen [400]. Wenn im gegenteiligen Fall der nutzungsplanwidrigen Verweigerung einer Baubewilligung regelmäßig mit dem Ergreifen eines Rechtsmittels seitens des Bewilligungsanwärters zu rechnen ist, wird die rechtsmittelmäßige Behebung des Fehlers hier nur

durch Intervention Dritter möglich sein. Vom Bewilligungsempfänger eine Beschwerde gegen die ihm erteilte Bewilligung zu erwarten, und mit diesem Argument den Dritten von jeglichen Anfechtungsmöglichkeiten auszuschließen, wäre schierer Unsinn [401].

3.10.2. Wer ist nun aber dieser Dritte? - Da es sich um eine Verletzung des Nutzungsplanes handelt, bewegt sich die Frage auf einem Teilgebiet jener in der juristischen Literatur wohl schon als historisch zu bezeichnenden Kontroverse über die Einspracherechte des Nachbars [402] oder anderer Dritter im Baubewilligungsrecht. Der Nutzungsplan bezweckt eindeutig die Gestaltung bestimmter Bodennutzungsverhältnisse im öffentlichen Interesse. Ein Anschluß an die dort entwickelten Grundsätze ist damit möglich [403].

Nach der hier vertretenen Auffassung betroffen von der rechtswidrig erteilten Baubewilligung sind alle jene, die als Planbetroffene am Planungsprozeß gerade aufgrund ihrer gleichmäßigen Betroffenheit mitgewirkt haben. Das ergibt sich aus der Natur des Plans als generell-konkrete Entscheidung. Anders liegen die Verhältnisse bei einer falschen Anwendung generell-abstrakter Bestimmungen, deren Konkretisierung nur der rechtsanwendenden Behörde zusteht. Bei der Abklärung des Rechtsschutzinteresses wird sich nach den drei oben angeführten Kriterien ergeben, daß der Kreis der legitimierten Personen durch das Erfordernis eines eigenen Nachteils zwar wesentlich beschränkt wird. Er umfaßt jedoch mit LEUTENEGGER [404], MACHERET [405] oder MÜLLER/FEHR [406] nicht nur dinglich Berechtigte, sondern Anwohner in einem bestimmten Umkreis ganz allgemein [407].

3.10.3. Es sind Fälle denkbar, in denen nach dieser Legitimationsordnung keine Dritte mit einem hinreichenden Rechtsschutzinteresse auftreten. Gleichwohl kann ein nachhaltiges öffentliches Interesse an der Aufhebung der nutzungsplanwidrigen Baubewilligung bestehen. Man bedenke nur, welches fait accompli ein bereits erstelltes Gebäude für jede spätere Nutzungsplanung darstellt. Es sind daher in zwei Richtun-

gen gesetzliche Erweiterungen der Legitimationsbestimmungen vorzusehen: Die beeinträchtigten öffentlichen Interessen werden oft von gesellschaftlichen Organisationen in besonderem Ausmaß gefördert und gegen Beeinträchtigungen verteidigt. Je nach ihrer statutarisch festgelegten Zielsetzung verteidigen sie die Belange des Natur- und Heimatschutzes, der Denkmalpflege, des Ortsbild -, Seeufer-, Landschafts - oder Gewässerschutzes u.a.m. Das alles sind verschiedene und bedeutsame Aspekte des öffentlichen Interesses in der Raumplanung. Es erscheint geboten, durch Gesetz die Legitimation zur Anfechtung nutzungsplanwidriger Baubewilligungen auch solchen Organisationen zuzuerkennen [408]. Auch hier ist eine demokratische Vermittlung rechtsmittelmäßiger Partizipation zu gewährleisten und eine Selbstregulierung der 'Legitimationsschleuse' durch die zuständige Beschwerdeinstanz zu vermeiden [409]. Es ist daher angezeigt, im Gesetz die anfechtungsberechtigten Organisationen im einzelnen anzuführen [410], oder aber die einschlägigen Aspekte des öffentlichen Interesses sowie allfällige organisatorische Anforderungen an die beschwerdeberechtigten Vereinigungen festzuhalten.

3.10.4. Weil eine nutzungsplanwidrige Baubewilligung den im Nutzungsplanungsverfahren ausdrücklich formulierten Willen der Mehrheit der Planbetroffenen verletzt, kommt der Baubewilligungsanfechtung auch die Funktion eines mittelbaren Partizipationsrechtsschutzes zu. Diesem Aspekt kann mit der Zulassung einer qualifizierten Popularbeschwerde entsprochen werden [411]. Theoretisch zu legitimieren wäre jedermann, der an den wesentlichen Entscheidungen des vorangegangenen Planungsverfahrens mitwirken konnte, das heißt, jeder stimmberechtigte Einwohner. Um jedoch Querulantenbeschwerden auszuschließen und den Justizapparat nur in außergewöhnlichen Fällen zu mobilisieren, rechtfertigt sich die Festsetzung eines relativ zur Zahl der Stimmberechtigten oder absolut angesetzten Quorums. So könnte etwa bestimmt werden, daß ein Zehntel der Stimmberechtigten eine gerichtliche Überprüfung einer angeblich nutzungsplanwidrigen Baubewilligung erwirken können [412]. Sowohl bei der Popularbeschwerde als auch bei der Organisationsbeschwerde ist die Rechtsfrage im Gegensatz zur ge-

wöhnlichen Beschwerde unabhängig von der konkreten Interessensituation der Beschwerdeführer zu beurteilen. Ein konkreter Interessenkonflikt[413] zwischen Beschwerdeführer und Baubewilligungsempfänger als Ausgangslage für die Gegenüberstellung von öffentlichem und privatem Interesse des Baubewilligungsempfängers liegt nicht vor.

# ANMERKUNGEN

ANMERKUNGEN ZU KAPITEL 1

1) Auf diesen Umstand weist schon ELLWEIN 1968, 58 f. hin. Vertieft wird die Überlegung etwa bei OBERNDORFER 1972, 258 f. In Weiterführung von OBERNDORFER und KÖNIG: Programmsteuerung in komplexen politischen Systemen, in: Die Verwaltung 1964, S. 137 ff. sowie OSSENBÜHL 1974, 184 f. geht HOPPE 1974, 641 ff., davon aus, daß Planungsgesetze in ihren zieldirigierenden Partien nicht konditional, sondern final programmiert seien. "Sie enthalten keine Tatbestände, die nach dem Wenn-Dann-Schema aufgebaut sind, sondern sie visieren an und fixieren Zweckprogramme; an die Stelle des Gesetzesvollzuges tritt damit die Gesetzesverwirklichung. Diese Eigenart trennt die Planung und das Planungsermessen von allen bisherigen Kategorien des allgemeinen Verwaltungsrechts." (642).

2) Eine solche liegt immer dann vor, wenn Demokratisierungsstrategien zugrunde gelegt werden, die - trotz allen wechselseitigen Bedingungszusammenhängen - nicht zwischen Demokratisierung politischer Systeme und Demokratisierung ihrer gesellschaftlicher Umweltbedingungen unterscheiden. Wenn H. H. RUPP: Freiheit und Partizipation, in NJW 1972, 1542 in diesem Zusammenhang auf die "gänzlich verschiedene(n) Problemsachverhalte" verweist, "die nicht über einen Leisten geschlagen werden können", so ist ihm - trotz seiner skeptischen Grundhaltung gegenüber dem Postulat der Demokratisierung - in diesem Punkt zuzustimmen. Die angeführte Unterscheidung wird im zweiten Kapitel eingehend dargelegt.

3) KLAGES 1971, 9.

4) B. SAND: Planung in Lateinamerika und Frankreich - ein Vergleich zwischen Theorie und Praxis, in: J. H. KAISER: Planung IV, Baden-Baden 1970, 426.

5) B. SAND: op. cit., 427.

6) B. SAND: op. cit., 427.

7) K. H. FRIAUF: Probleme der Durchführung europäischer Gemeinschaftsplanung in der Bundesrepublik, in: J. H. KAISER: Planung IV, 41.

8) K. H. FRIAUF: op. cit., 41.

9) KAISER 1965, 15.

10) KAISER 1965, 19 f.

11) WAGENER 1972, 588.

12) WAGENER 1972, 571.

13) Zit. bei BATTIS 1976, 163.

14) LUHMANN 1971, 67.

15) LUHMANN 1971, 68.

16) SCHNEIDER 1973, 42.

17) ADERHOLD 1973, 22.

18) BÖHRET 1975, 14.

19) So z. B. B. SAND: op. cit. Anm. 4, 427; MÜLLER 1973, 786 f.; TENBRUCK 1967, 91 f.

20) K. SCHMIDT-WERTHEIN:Planung und Koordination als Zentralfunktionen des Regierungssystems, in: H. KRAUCH (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972, 108.

21) Vgl. zu verschiedenen Gliederungsvorschlägen u. a.: BÖHRET 1975, 14 ff.; ADERHOLD 1973, 121 ff.; TH. ELLWEIN: Planen und Entscheiden, in: RONGE/SCHMIEG: Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, 26 f.; Z. F. OPHÜLS: Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassung, in: J. H. KAISER: Planung I, 1965, 234; KERN 1966, 363; W. HAFNER: Einige Aspekte zur Methodik staatlicher Planung, in: J. H. KAISER: Planung III, 1968, 208 ff.; KNALL 1970, 378; B. H. RUDWICK: Effektive Planung durch Systemanalyse: Grundsätze und Beispiele, in: NASCHOLD/VÄTH (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973, 342 ff.

22) Vgl. u. a.: ADERHOLD 1973, 60 ff., 243 ff.; PROGNOS AG, Basel (Hrsg.): Simulation als Instrumente der Planung in Wirtschaft und Verwaltung, Basel 1973, 31.

23) Vgl. BÖHRET 1975, 118 f.

24) Vgl. BÖHRET 1975, 46 f. Danach muß die "Ermittlung und Analyse des Zustandes" von einer Beschreibung konkreter Wirklichkeitselemente hin zur Bildung von "sozialen Indikatoren" schreiten. Diese "repräsentieren mehr oder weniger hoch aggregierte ... Informationen über bestimmte Zustände und deren Veränderung. Die Kombination mehrere Indikatoren wird als Index bezeichnet." Von solchen Indikatoren soll auch auf die Ursachen geschlossen werden können. Vgl. ferner J. W. FORESTER: Planung unter dem dynamischen Einfluß komplexer sozialer Systeme, in: RONGE/SCHMIEG (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, 81 ff. Die Analyse darf nicht an den Symptomen stehenbleiben. "... Symptome sind schwer zu verändern, solange die Ursachen bleiben. Wir können Ursachen nicht beseitigen, ehe wir sie begriffen haben. ... Nur wenn wir die Prozesse verstehen, die zu den Schwierigkeiten

führen, können wir mit eigener Hoffnung das System so umstrukturieren, daß die Systemprozesse in eine andere Richtung führen."

25) Einen solchen Mangel weist HÄUSSERMANN 1974, 239 am Beispiel des Nordrhein-Westfalen-Programmes 1975 nach. GROTTIAN 1974, 43 f.; RONGE/SCHMIEG 1973, 266 oder A. MURSWIECK: Regierungsreform durch Planungsorganisation, eine empirische Untersuchung im Bereich der Bundesregierung, Opladen 1975, 12 f. legen dar, weshalb staatliche Planung unter den Bedingungen des derzeitigen Wirtschaftssystems "aus systemischen Gründen das erforderliche Diagnose-,Prognose- und Steuerungswissen" (RONGE/SCHMIEG 1973, 266) nicht in ausreichendem Maße haben kann. Deshalb seien auch die Planungsleistungen defizitär. Ob die - plausibel vorgetragene - These stimmt oder nicht, sie zeigt den engen Zusammenhang zwischen Analysekapazität und Erfolg von staatlicher Planung.

26) Vgl. in diesem Sinne SCHICK 1974, 473; ADERHOLD 1973, 124. Zur mittlerweile etwas abgeflachten wissenschaftstheoretischen Auseinandersetzung der frühen siebziger Jahre über diese Problematik: W. D. NARR: Logik der Politikwissenschaft - Eine propädeutische Skizze in: KRESS/SEN. HAAS (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1972, 13 ff.

27) Vgl. in diesem Sinne ADERHOLD 1973, 275; JENTZSCH 1972, 60.

28) Vgl. dazu BÖHRET 1975, 58 f.: Zur Elimination von Zielkonflikten wird die Konstruktion von "Zielbäumen" empfohlen. Die Zielbaummethode erstrebt "eine Hierarchisierung der verschiedenen Ziele. Ein Zielbaum läßt sich charakterisieren als eine bestimmte Anzahl von Zielebenen, wobei die jeweils nachgeordnete Ebene auch als mögliche Alternative oder notwendige Vorbedingung zur Erreichung der übergeordneten angesehen werden kann: Entweder schließen sich Subziele aus (alternative Subziele) oder sie müssen zu bestimmten 'Beträgen' erreicht werden, damit das Oberziel realisiert wird." (181 f.) Vgl. zur Zielbaummethode ferner: ADERHOLD 1973, 151 ff. Ein Beispiel aus dem Bereich der Umweltpolitik findet sich bei H. U. SCHERRER: Strukturfragen der Umweltproblematik, in: NZZ vom 27. 3. 74, S. 27.

29) Die Begriffsbildung ist angelehnt an E. BLOCH: Das Prinzip Hoffnung, Band I, Frankfurt 1959, 225 und Band III, S. 1618.

30) Andernfalls drohen die Ziele zu - vielversprechenden - Leerformeln zu werden. Ein exemplarisches Beispiel bringt BATTIS 1976, 163. Aus dem Bereich der französischen Planifikation: COHEN 1973, 43 ff.

31) Vgl. dazu unten 3.8.1.2.

32) Diese Begriffsbildung wird ausführlich entwickelt bei LUHMANN 1965, 14 ff. Vgl. dazu auch NASCHOLD 1973, 89 ff. Eine Kurz-

darstellung mit hilfreichen Literaturangaben zum systemtheoretischen Instrumentarium findet sich bei M. E. Y. MEY 1972, 119 ff., insbes. S. 123 ff. Auf die Autonomiediskussion ist im zweiten Kapitel zurückzukommen.

33) Vgl. unten 1.3.1.; zu den Folgeproblemen bei punktuellem Staatsinterventionismus: OFFE 1972, 21 ff.

34) Vgl. dazu ADERHOLD 1973, 279 ff.; zur vergleichenden Gegenüberstellung von Alternativen und zur methodischen Möglichkeit solche quantifizierend zu bewerten: BÖHRET 1975, 186 ff.; zu Schwierigkeiten und verfahrensmäßigen Möglichkeiten, möglichst viele Zielvarianten aufstellen zu können: KLAGES 1971, 58 ff.

35) Vorbehaltlich als solcher gekennzeichneter und daher kontrollierbarer Feed-backs. Vgl. zu solchen Rückkoppelungsverfahren: BÖHRET 1975, 119 ff. In der Planungsdiskussion wird wohl zu oft das berechtigte Erfordernis nach Flexibilität (vgl. dazu etwa KLAGES 1971, 71) mit der Notwendigkeit verbindlicher Zielentscheidungen verwechselt. Das dürfte nicht selten mit eine Ursache für die Unterschätzung der Bedeutung von Zielentscheidungen sein.

36) Vgl. unten S. 16 f.

37) Vgl. unten 1.2.2. für den Bereich der Raumplanung.

38) Vgl. zur Methode der Ziel-Mittel-Zuordnung: KLAGES 1971, 76 ff. (Relevanzbaumverfahren); BÖHRET 1975, 187 ff. ("Nutzweranalyse"). Sozialwissenschaftliche Ziel-Mittel-Relationen werden sich wohl nie vollständig quantifizieren lassen.

39) Vgl. zur allgemeinen Problematik: F. MÜLLER: Juristische Methodik, Berlin 1971, 164 ff.

40) So BÖHRET 1975, 192 ff.

41) Typisches Beispiel dazu ist das Raumplanungsgesetz. Auch das BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. 10. 1971 (SR 814.20) umschreibt die Zielverwirklichungsmittel Baubewilligung innerhalb und außerhalb des GKP in den Art. 19 f.

42) Vgl. FABER 1974, 99: "Das Zweck-Mittel-Schema bindet Interpretationsrechte an Interpretationsmacht; die durch Zweck-Mittel-Schemata geregelten Kompetenzverteilungen drohen deshalb auf die Dauer doch nur zu einem getreuen Abbild der tatsächlichen Ressourcenverteilung zu werden. In der Bundesrepublik bedeutet dies praktisch, daß die Einführung des Zweck-Mittel-Schemas zentralisierende Wirkung hat, und zwar auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung und auf Kosten der Länder."

43) Vgl. in diesem Sinne FABER 1974, 98.

44) Vgl. etwa H. ALLEMANN: Systemgerechte Aufgabenteilung zwischen Konjunktur- und Wettbewerbspolitik vom Wachstumsziel her betrachtet, in: H. SIEBER, E. TUCHTFELD (Hrsg.): Wettbewerbspolitik in der Schweiz - Festgabe zum 80. Geburtstag von F. MARBACH, Bern 1972, 81 ff.

45) Vgl. die eingehende Darstellung bei BÖHRET 1975, 190 ff. (Nutzwertanalyse), 192 ff. (Entscheidungsbaumtechnik), 198 ff. (Interdependenzanalyse), 201 ff. (cross-impact-Analysen). Zur Problematik der Modellbildung über Mathematisierung und Computersimulation: KLAGES 1971, 90 ff. Zur PPBS und AIDA: FABER 1974, 17.

46) Die "Planungspraxeologie" (BÖHRET 1975, 14) bietet für die Erstellung solcher Programme die sog. Nutzplantechnik an: BÖHRET 1975, 174 ff. "Mit Hilfe der Netzplantechnik ... werden alle zur Programmverwirklichung erforderlichen Vorgänge in ihren wechselseitigen ... Beziehungen ... erfaßt, der jeweilige Zeitbedarf ermittelt und schließlich ein zeitoptimales Ablaufnetz konstruiert." (174)

47) Den Begriff "Implementierung" verwenden u. a. NASCHOLD 1973, 66, 84; NASCHOLD/VÄTH 1973, 34; COHEN 1973, 45; BÖHRET 1975, 8, 135. Daneben wird auch der Begriff "Durchführung" verwendet: KERN 1966, 365; KNALL 1970, 393 ff.; FRITSCH 1973, 106 oder SCHARPF 1973, 173. M. E. klingt "Durchführung" - ähnlich wie das schreckliche Wort "Planvollzug" zu stark nach rein technischen Prozessen.

48) Vgl. hierzu oben S. 10, Anm. 22.

49) Vgl. u. a. BÖHRET 1975, 32 ff.; KLAGES 1971, 99 ff.; ADERHOLD 1973, 196 f., 216 f., 259 ff.

50) Das sind: die Baubewilligung (Art. 32), die Landumlegung (Art. 34), die Enteignung (Art. 35) und die Planungszonen (Art. 36).

51) Vgl. die oben S. 15 in Anm. 42 zitierte Stelle vom FABER 1974, 99.

52) Nach diesem Grundsatz ist das RPG zweifellos aufgebaut. Vgl. hierzu unten 1.3.

53) Vgl. zum Begriff 'raumpolitisches Gesamtsystem' unten 1.3.4. (S. 39 ff.).

54) Vgl. dazu unten 1.2.2.1. S. 24 ff.

55) Vgl. zur Ausgangsfragestellung anstatt vieler: BÄUMLIN 1972: Er legt dem Verhältnis 3 unterschiedliche Konzeptionen zugrunde. Der Staat als "Staatswesen, Machtgebilde, Herrschaft" (23 ff.), die Identifikation von Staat und Gesellschaft (128 ff.) und die politische Ordnung der offenen Gesellschaft (215 ff.). Darin sind zahlreiche Staatsrechtslehren verarbeitet.

Die Fragen nach dem gegenseitigen Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist so alt wie die Diskussion über Wesen und Eigenart des Staates überhaupt. Vgl. dazu neben BÄUMLIN anstatt vieler LENK 1968, 25 ff.; SCHLANGEN 1973. Sie wird für die gegenwärtige Diskussion in erster Linie im Zusammenhang mit der Apologie liberalistischer Konzeptionen von der strikten Trennung vom Staat und Gesellschaft (vgl. dazu K. MANNHEIM: Freiheit und geplante Demokratie (1950), Opladen 1970; LUHMANN 1965; und - kritisch - KÜHNL 1968, 57 ff.), mit der daran vorgetragenen Kritik (vgl. u. a. ABENDROTH 1968, 109 ff.; KAMMLER 1968, 86 ff. oder BÄUMLIN 1972, 47 ff.), aber auch mit der an einer relativen Trennbarkeit von Staat und Gesellschaft orientierten analytischen Modellbildung systemtheoretischer Provenienz praxisrelevant (vgl. u. a. EASTON 1965; aber auch OFFE 1973, 213 ff., HABERMAS 1973, 14 ff., GROTTIAN 1974, 19 ff.).

56) Vgl. zur Definition: MEY 1972, 123 ff. und dort verarbeitete Literaturhinweise.

57) BERG/MAIER/STAMM 1974, 31.

58) Vgl. etwa FABER 1974, 1 etc.; BARTLSBERGER 1975, 239 etc.; G. KISKER: Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, in: VVDStRL 32 (1974), 167; eine Auseinandersetzung mit der systemtheoretischen Methode findet sich bei HARTISCH 1975, 85 ff.

59) Vgl. zu diesem Kriterium u. a.: BÄUMLIN 1972, 219 ff., wonach für die politische Ordnung einer "offenen Gesellschaft" die Gesellschaft "kein Datum, sondern ein Problem, eine Aufgabe" ist. - LOMPE 1971, 156 ff. Gesellschaftspolitik zielt auf das "Ganze gesellschaftlicher Systeme ab" (160) und bestrebt "der Gesellschaft durch Ordnungen, Einrichtungen, Aufklärungen und Pflege von Haltungen eine bestimmte, unter den jeweiligen geschichtlichen Bedingungen und Naturgegebenheiten für möglich gehaltene Struktur zu geben oder eine vorhandene und gewollte Struktur auf diese Weise zu sichern oder einen gewollten Wandel der Gesellschaft ... zu bewirken (161)". Vgl. ferner: STAMMER/WEINGART 1972, 21 ff.; SCHARPF 1973, 170; NASCHOLD 1973, 76 ff.

60) Formulierung angelehnt an ABENDROTH 1968, 116: "Der Gedanke der Sozialstaatlichkeit ... demonstriert deutlich, daß ... die Sozial- und Wirtschaftsordnung zur Disposition der Gesellschaft gestellt ist, die sich im demokratischen Staat selbst bestimmt."

61) Vgl. zur Begriffsbildung oben S. 13, Anm. 32.

62) Vgl. dazu anstatt vieler: BÄUMLIN 1972, 166 ff., insbes. 179 ff., wo anhand von Quellentexten dargelegt wird, daß im Konzept des Liberalismus vielfach auch der Markt als naturnotwendige Gegebenheit betrachtet wird. Ferner ABENDROTH 1968/2, 465 f. (gesamtgesellschaftliche Planung als Eingriff in die Naturgesetze ka-

pitalistischer Produktion) und GREIFFENHAGEN 1974, 13.

63) Vgl. als Repräsentanten u. a. SCHELSKY 1973, 10 ff. und ders.: Zur Standortbestimmung der Gegenwart (1960), in: ders.: Auf der Suche nach Wirklichkeit - Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf 1965, 435 ff. Vgl. zur Kritik: GREIFFENHAGEN 1974, 15 ff. und J. FEICK: Der angebliche Sachzwang - Schelskys konservativer Rückzug aus der Demokratie, in: W. GREIFFENHAGEN (Hrsg.): Der neue Konservatismus der 70er Jahre, Hamburg 1974, 46 ff.

64) Vgl. zu diesem Aspekt: BÄUMLIN 1972, 128 ff., 174 ff.; J. FEICK: op. cit., Anm. 63, 40 ff. und die - exemplarische - Kritik von BORIS 1971, 213 an MANNHEIM: "Seine (scil. MANNHEIMs) Ausführungen ... streben unter dunklen, einer nicht explizierten harmonistischen Gesellschaftsmetaphysik entstammenden Hinweisen auf die "Sicherheit des Ganzen" ... "die verborgene Zusammengehörigkeit der einzelnen Bestrebungen" ... eine Art Selbstbegründung und Selbstverwirklichung (scil.durch Planung) an."

65) Vgl. dazu etwa GREBING 1972, 74 ff. oder M. GREIFFENHAGEN: Das Dilemma des Konservatismus in Deutschland, München 1971.

66) Vgl. in diesem Sinne R. HICKEL: Eine Kaderschmiede bundesrepublikanischer Restauration. Ideologie und Praxis der Harzburger Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft, in: M. GREIFFENHAGEN (Hrsg.): Der neue Konservatismus der 70er Jahre, Hamburg 1974, 108 ff. Partizipation wird zur plebiszitären Akklamation.

67) Vgl. dazu GREIFFENHAGEN 1974, 13 f. und die Hinweise im Abschnitt über die Analyse oben S. 10 Anm. 24. Typisch für diese grundsätzlich antiaufklärerische Art der 'Analyse' ist die Auffassung von Krisen als Ereignissen, "die 'außerhalb' der durch das System bestimmten Grenzen liegen" und plötzlich auftauchen (vgl. OFFE 1973, 198).

68) J. FEICK: op. cit., Anm. 63, 47.

69) GREBING 1972, 74.

70) Vgl. in diesem Sinne NASCHOLD 1973, 62 ff. Diese Art Planung ist danach als pluralistische Prozeß- und Verteilungspolitik zu qualifizieren, die sich in einer vorplanerischen Phase staatlicher Politik befindet. Vgl:HESS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 378.

71) Vgl. neben den oben S. 10 ff. angeführten Autoren etwa W. RIEGER: Frühwarnsysteme gesucht - Kann die technologische Entwicklung vom Parlament kontrolliert werden? In: DIE ZEIT Nr. 47 (November 73) 32 ("technological assessment" als Mittel zur Analyse von Folgeproblemen technologisch-gesellschaftlicher Prozesse); R. SCHMIDT: Öffentliche Unternehmungen als Instrumente planender Verwaltung, in: J. H. KAISER: Planung III, Baden-Baden 1968, 296 f.; H. STUKENBERG: Öffentliche Unternehmen als Instrumente planender

Verwaltung, dargestellt am Beispiel der staatlichen Eisenbahnen, in: J. H. KAISER: Planung III, a.a.O., 353 ff.; KLAGES 1971, 25 ff. (Darstellung und Kritik der LINDBLOOM'schen Pluralismusanalyse und des daraus hergeleiteten Prinzips des "partisan mutual adjustment"); HESS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 379 ff. (Kritik an der auf Erhaltung des Status quo gerichteten Analyse der Ursachen sozialer Segregation).

72) Vgl. die umfassende Darstellung der Systemtheorie EASTON 1965. Das Werk ist ein eindrückliches Beispiel für die Möglichkeit, mit dem Instrumentarium der Systemtheorie herrschafts- und systemstabilisierende Faktoren zu ermitteln: "A system need not just react to a disturbance by oscillating in the neighbourhood of a prior point of equilibrium or by shifting to a new one. It may cope with the disturbance by seeking to change the environnement so that the exchanges between the environnement and itself are no longer stressful" (20). Oder: "Every system ... must provide some method for regulating the number of demands if the system is to persist in any form at all." (61) Und: "If the members lose confidence in the ability of any authorities at all to cope with the problems of the day, the effect on support ... may be very serious, at least for the persistence of that kind of system". (216) "If the input of support fools ..., the persistence ... will be endangered." (220). Exemplarisch für die Kritik an der Systemtheorie ist etwa folgende Stelle von VILMAR I 1973, 44: Derartige Systemtheorie ist danach eine "Hypothesenkonfiguration, die vom Axiom des 'Systems' als einer - per definitionem - durch Selbsterhaltungswille ... konstituierten sozialen Organisation ausgeht und die Existenz, wie auch die Funktionalität ... der Systemstrukturen von daher beschreiben und beurteilen" muß. Sie ist "objektiv angelegt auf konservative Ideologiebildung".

73) Vgl. anstatt vieler OFFE 1973, 209 ff.; NASCHOLD/VÄTH 1973, 10 ff. oder LOMPE 1971, 143 ff. Für die schweizerischen Verhältnisse A. MEIER/A. RIKLIN: Von der Konkordanz zur Koalition, in: ZSR 1974 (93) I, 519 f., 573 f. und 583; MÜLLER 1973, 790 f.

74) F. TENBRUCK: Zu einer Theorie der Planung, in: Wissenschaft und Praxis, Festschrift zum 20jährigen Bestehen des Westdeutschen Verlags, 1967, 131 ff.

75) EVERS 1975, 8.

76) WOLLMANN 1974, 208.

77) HÄUSSERMANN 1974, 248.

78) HESS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 383.

79) Vgl. in diesem Sinne EASTON 1965, 45, 57, 220 ff., 275 ff.; GROTTIAN 1974, 38 ff.; HABERMAS 1973, 54 f., 68 ff.; OFFE

1973, 214 ff. und KAMMLER 1968, 103 f.

80) Vgl. zum Selbstverständnis dieses Planungstyps etwa: WENGER 1965, 136 ff.; H. JÜRGENSEN/E. KATZENBACH: Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: J. H. KAISER: Planung II, 1966, 49 ff.; IPSEN 1966, 81 ff., 93 ff.; GYGI 1966, 115 ff.; FORSTHOFF 1968, 31 ff.; O. SCHLECHT: Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: J. H. KAISER: Planung III, 1968, 111 ff. Eindrückliche Beschreibungen dieses Wirtschaftsverfassungstypus finden sich bei SCHLUEP 1968, 25 ff.; BÖHM 1950, 5 ff. oder R. WIETHÖLTER: Die Position des Wirtschaftsrechts im sozialen Rechtsstaat, in: Festschrift für F. BÖHM, Karlsruhe 1965, 41 ff. und HEINZE 1970, 81 ff.

81) Vgl. zum Selbstverständnis etwa: BETTELHEIM 1971, 31: "Die gesellschaftlichen Bedürfnisse sind nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ determiniert; konkret ist nur das ein gesellschaftlicher Bedarf, den die Gesellschaft - bei einem bestimmten Stand der Technik und bei einer bestimmten Allokation der Produktionsmittel - befriedigen kann ..." Eine ähnlich deterministische Auffassung findet sich bei SCHUMPETER 1946. Kritisch: BRUS 1972; Über politische Ökonomie und das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Sozialismus (113 ff.): Wer Vergesellschaftung der Produktionsmittel nicht als "Prozeß" (128 f.), sondern als einmal geschaffener und nunmehr gegebener Zustand betrachtet, stellt den Sozialismus "als konfliktlos dar" (133). Die offizielle Vorstellung vom automatischen Übereinstimmen "des individuellen mit dem gesellschaftlichen Interesse ex definitione" (137) führt zu einer, dem Sozialismus gerade nicht eigenen Schließung des möglichen Zielbereichs politischer Planung. W. WYNIGER: Demokratie und Plan in der DDR - Probleme der Bewältigung der wissenschaftlich-technischen Revolution, Köln 1971, stellt demgegenüber in der DDR-Praxis eine Rückkehr zur Formel vom 'Primat der Politik' (90) fest.

82) Vgl. LUHMANN 1965, 114 ff.

83) LUHMANN 1965, 37.

84) LUHMANN 1965, 126.

85) LUHMANN 1965, 127.

86) HABERMAS 1973, 77.

87) Vgl. die Darstellungen bei HOUIN 1966, 149 ff.: "le plan est 'concerté'. Dans sa préparation les autorités publiques prennent d'accord des intéressés, des producteurs, des industriels, pour chercher les objectifs et fixer les options; cette collaboration présente aussi l'avantage psychologique d'associer les entrepreneurs à ce travail préparatoir et de leur donner le sentiment que le Plan est en partie leur oeuvre." (152) Kritisch: Cohen 1973, 43 ff.: Die Pla-

nifikation dient nicht dazu, alternative Entwicklungsmöglichkeiten zu erhellen. Sie wirkt "relativ unabhängig von den Auseinandersetzungen in der übrigen Gesellschaft" (47). Ihr Zweck ist es, "den Staat eng in der Leitung der dominierenden Wirtschaftsbereiche verstrickt zu halten, 'Politik' dagegen außerhalb zu belassen" (48). Das ist für Großunternehmen von Vorteil. Diese "bedürfen ... der aktiven Teilnahme des Staates in der Gestaltung der Wirtschaft, sie fürchten aber ... die Öffnung der Wirtschaftsführung für eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen ..." (57).

88) Vgl. zum Selbstverständnis: SCHRÖDER 1972, 419 ff. oder O. SCHLECHT: op. cit., Anm. 80 oben S. 21. Eine kritische Darstellung findet sich bei NASCHOLD/VÄTH 1973, 11 ff. und für die schweizerischen Verhältnisse HOTZ/WERDER 1975, 11 ff.

89) NASCHOLD/VÄTH 1973, 14 ff. Diese Planung geht über die Globalsteuerung hinaus, indem sie die gesamte Regierungstätigkeit einem einheitlichen Zielsystem unterordnet und Aufgaben- und Ressourcenstränge integriert.

90) Vgl. dazu im einzelnen FABER 1974, 241 ff. (Planungssysteme in Hamburg, Hessen und bei der Bundesregierung); LUHMANN 1972, 190 ff. (Vorschläge für die Erhöhung der Informationsverarbeitungskapazität); A. JENTZSCH: Die Verbesserungsmöglichkeit bürokratischer Spitzeninformationssysteme im Regierungsbereich, in: H. KRAUCH (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972, 323 ff.; ADERHOLD 1973, 234 ff. (Funktionalternanz, Personalrotation, Matrix-Management und operative Gesamtplanung); SCHARPF 1973, 60 ff. und N. MAYNTZ 1972, 344 ff.

91) Vgl. zum hier auftretenden Problem der "selektiven Perzeption": GROTTIAN 1974, 48 ff.; SCHARPF 1973, 79 f.; MAYNTZ/SCHARPF 1973, 41 ff. (Interessenberücksichtigungspotential).

92) Vgl. anstatt vieler: HOTZ/WERDER 1975, 1; WAHL 1973, 127 f.; v. RONGE: Politökonomische Planungsforschung, in: RONGE/SCHMIEG (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, 173 f.

93) Darauf legen beispielsweise MAYNTZ/SCHARPF 1973, 126 ff. Wert.

94) So GROTTIAN 1974, 26 f., 37 ff.

95) So RONGE/SCHMIEG 1972, 316 ff.

96) KLAGES 1971, 71.

97) HONDRICH 1972, 25 f.

98) ABENDROTH 1968/2, 119; LOMPE 1971, 159 f.

99) NASCHOLD 1973, 76.

100) J. STEFFEN: Strukturelle Revolution - Von der Wertlosigkeit der Sachen, Hamburg 1974, 257.

101) Vgl. ferner etwa NASCHOLD/VÄTH 1973, 36 f. (Planung als gesellschaftliches Strukturprinzip); GÖRLITZ 1969, 116 ("Gestaltung der Gegenwart anhand alternativer Gegenbilder").

102) Vgl. in diesem Sinne M. REIN: Sozialplanung: Auf der Suche nach Legitimität, in: NASCHOLD/VÄTH (Hrsg.): Politische Planungssysteme 1973, 207 f.; COHEN 1973, 56 (unter "breiter Beteiligung sozialer Gruppen" erfolgende Planung muß "die Grenzen des Marktes als Instrument zur Umsetzung gesellschaftlicher Bedürfnisse in effektive Nachfrage" überwinden); ABENDROTH 1968/2, 153; HONDRICH 1972, 25 ("Gleichheit der Chancen der Bedürfnisbefriedigung"); BADURA 1972, 38 ff. Auch der kämpferische (nicht apologetische) Liberalismus orientierte sein damals systemtranszendierendes Leitbild der "freien Marktwirtschaft" an einer Vorstellung von optimaler Bedürfnisbefriedigung. Das wird leicht vergessen, wenn die liberalistische Ordnung als die 'natürliche' schlechthin bezeichnet wird. Vgl. zu diesem Aspekt L. DÄHN: Liberalismus, in: F. NEUMANN (Hrsg.): Politische Theorie und Ideologie, Baden-Baden 1974, 38.

103) Vgl. die oben S. 20 Anm. 60 angeführte Stelle von ABENDROTH 1968/2, 122.

104) NASCHOLD 1973, 73, 76 f.

105) Es ist auffallend, wie gerade Vertreter dieses Planungstyps äußerst umfangreiche Realanalysen anstellen. Vgl. die oben S. 10 Anm. 24 angeführten Autoren. Auf methodische Probleme solcher Analysen finden sich bei OFFE 1972, 144 ff., STAMMER/WEINGART 1972, 30 ff. oder bei BERG/MAIER/STAMM 1974, 91 ff.

106) Vgl. zum Begriff unten 2.2.1.

107) Vgl. zum Begriff unten 2.2.1.

108) Vgl. in diesem Sinne u. a.: M. REIN: op. cit., Anm. 102 oben S. 23, a.a.O., 222; LOMPE 1971, 159 ("aktive Öffentlichkeit"); SCHARPF 1973, 180 ff.; NASCHOLD 1973, 79 ff. (Partizipation als "Produktivkraft" technokratischer Planungssysteme ist für systemtranszendierende Strategien bedeutsam, wenn "sich die instrumentalisierten Leistungsenergien der administrativ initiierten Partizipationsbewegungen verselbständigen und autonome Motivbildungen entstehen." (89); ABENDROTH 1968/2, 125 ff.

109) Vgl. dazu unten 2.2.1. f.

110) Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, eine umfassende Darstellung der bodenrechtlichen Diskussion zu geben. Einige ausgewählte Arbeiten seien hier zitiert: Zur geschichtlichen Entwicklung der Bodenordnung: HEDEMANN 1930; LOCHER 1954; NEGRO 1963; PETER 1949; RITTSTEIG 1975; JANSSEN 1973.
Gegenwartsprobleme und Alternativvorschläge: ANGELINI 1972, 269 ff.; KUTTLER 1973; ROHR 1966; SIEBER 1970; CONRADI/ DIETERICH/ HAUFF 1969; RATZ 1973; HOFMANN 1974; VOGEL 1972, 1544 ff.; . . Zürich 1972; BINSWANGER et AL 1975; LENDI 1975; Il controllo publico del territorio 1970; SALADIN 1970, 109 ff.; A. MEYER-HAYOZ/P. ROSENSTOCK: Zum Problem der Grünzonen, Abhandlungen zum schweiz. Recht, H. 375, Bern 1967; R. HAFNER: Erholungsgebiete im kleinschweizerischen und kleinzürcherischen Recht, Diss. Zürich 1972; E. HÖSLI: Das öffentliche Baurecht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss. Freiburg 1972; F. FROEMER (Hrsg.): Neues Bodenrecht, 52 Modelle, Meinungen und Entwürfe, HEGGEN/ Dokumentation 5, Opladen 1975; W. FRITZ: Gedanken zur Sozialisierung des Bodens, Diss. Zürich 1967. Weitere Hinweise befinden sich in der Bibliographie von W. KALLENBERGER 1975. Von Interesse ist ferner die BOTSCHAFT des BR über die Bodenrechtsartikel, 1967.

111) Vgl. die ähnliche Definition bei LENDI 1975, 14: "Das Bodenrecht umfaßt alle Rechtsnormen, welche das Verfügungs- und Nutzungsrecht am Boden ordnen. Es ist ... gleich der Summe der sich in den verschiedenen Rechtsgebieten findenden Normen, welche sich auf die Verfügung und die Nutzung des Bodens beziehen." LENDI führt als solche Rechtsgebiete auf: Erbrecht, Sachenrecht, Obligationenrecht, Völkerrecht, Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Strafrecht und Vollstreckungsrecht. Meine Definition geht demgegenüber vom Ergebnis der Wirkweise bodenrelevanter Bestimmungen aus. Sie ermöglicht ein adäquateres Erfassen solcher Ordnungen, die sich an einer ausgesprochen weitgehenden Bodenfreiheit orientieren und demzufolge durch ein weitgehendes 'Nichtvorhandensein' expliziter Bestimmungen auszeichnen. Vgl. zu solchen liberalistischen Konzeptionen: HEDEMANN 1930, 46 ff.

112) Vgl. die Aufzählung bei LENDI 1975, 14 ff. (in Anm. 111) oder KUTTLER 1973, 5 ff.

113) Vgl. dazu VOGEL 1972, 1547; SPD-Materialien 1973, 47 f.; P. GARTMANN: Eine neue Bodenordnung, Referat Zürich 1973 (Mskr.), 8 ff. Bei all diesen Materialien stehen ökonomische Folgeprobleme alternativer Bodenordnungen im Zentrum. Entwickelt habe ich dieses Modell anläßlich eines nicht veröffentlichten Referats im Rahmen des Nachdiplomstudiums für Raumplanung an der ETH 1975 zum Thema: Bodenrecht - Bodenordnung - Bodenpolitik, eine Skizze der geltenden Bodenordnung, ihrer geschichtlichen Entstehung, eines bodenpolitischen Analysemodells und der derzeit in der Schweiz diskutierten Reformkonzepte. In der Literatur

konnte ich kein vergleichbares Modell finden. Interessante Hinweise aus privatrechtlicher Sicht finden sich bei LIVER 1974, 166 ff.

114) Ein derartiges Modell findet sich in der Literatur, nicht. Hinweise aus dem Bereich des Privatrechts finden sich bei LIVER 1974, 160 ff.

115) Vgl. hierzu C. PFISTER: Städte auf dem Meeresgrund. Wandel der Zielsetzungen bei der Planung der niederländischen Polder, in: Der Bund Nr. 26 vom 2. 2. 1975, 3.

116) Im System uneingeschränkter Bodenfreiheit, die nach HEDEMANN 1930, 34 ff. die Bewirtschaftungsfreiheit, die Aufteilungsfreiheit, die Verschuldensfreiheit und die Veräußerungsfreiheit umfaßt, wird das Planungssystem durch die Grundeigentümerschaft getragen. Das Planungslenkungssystem besteht im teilöffentlichen Bodenmarkt.

117) Vgl. zur Begriffsbildung HEINZE 1970, 15 f. (Verwendung des Begriffs Produktion in seinem weitesten Sinn); B. HUBER 1974, 50 (Ortsplanung als 'aktive Gestaltung', als 'Raumschöpfung'); BASCHUNG 1974, 163 ("Bauland entsteht erst durch die erforderlichen Maßnahmen des Gemeinwesens").

118) Vgl. zum Institut des Koordinationssystems: SCHLUEP 1968, 71; BÖHM 1950, 11; KNOEPFEL 1974, 50.

119) Vgl. anstatt vieler SCHLUEP 1968, 75 ff. Im Zusammenhang mit der Stellung des Konsumenten: I. C. HÄFLIGER: Die Konsumfreiheit - Analyse in ihrer Problematik - Ausblick auf eine Lösung, Diss. St. Gallen, Winterthur 1966, 95; J. MEYNAUD: Les Consommateurs et le pouvoir - etudes de sciences politiques 8, Lausanne 1964, 11 ff.

120) Dies muß hier unterbleiben. Ein solches Vorgehen könnte sinnvoll sein, wenn man den Raumnutzer als "Raumkonsumenten" auffaßt, der dann "König" staatlich vermittelter raumplanerischer Leistungen sein sollte. Er wäre dann nicht bloß passiver Konsument sozialstaatlicher Leistungen, sondern aktiv, "bedürfnisformulierend" an solchen Planungsprozessen teilhabend. Vgl. dazu unten 2.3.1. ff.

121) Das ist - mit der unten S. 29 f. gemachten Einschränkung - im Falle der Raumplanung gegeben.

123) Vgl. dazu die oben S. 26 Anm. 116 zitierte Stelle von HEDEMANN 1930, 34 ff. Vgl. zum hier angetönten Problem der 'Überschuß-Legitimation' der Privateigentümer unten S. 29 f. und unten 2.2.1. f.

124) Mit dieser Formulierung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Einführung der Bodenfreiheit ein bewußter Akt der Entäußerung von Verfügungsmöglichkeiten des damaligen politischen

Systems darstellte. Der Staat enteignete Klerus und Adel, setzte sich selbst indessen nicht in die Position des Verfügungsberechtigten, sondern verkaufte große Teile des enteigneten Landes an die wohlhabenden Mitglieder des Bürgertums, ohne sich selbst Verfügungsmöglichkeiten vorzubehalten. Vgl. zu diesem Vorgang HEDEMANN 1930, 18 ff.; NEGRO 1963, 64 ff. oder A. de LAVELEY: Das Ureigenthum, Leipzig 1879, XXIV f.

125) Inwieweit Grundeigentümerpartizipation an der Nutzungsplanung ohne Schaden für deren Gelingen eingeschränkt werden kann, ist eine der Hauptfragen des 2. Kapitels.

126) Konkrete Nutzung ist bei Eigennutzung durch den Grundeigentümer gegeben; dieser betreibt jedoch regelmäßig auch eine abstrakte Nutzung, weil ihm der Boden zugleich als Mittel zur Wertsicherung und Wertschöpfung dient. Nur konkrete Nutzung betreibt der Pächter und Mieter, der den aus Bodennutzung anfallenden Ertrag, die Grundrente, an den Eigentümer weiterleitet. Vgl. zum Eigennutzer: Wieviel Erde braucht der Mensch? - Die SPS-Bodenreforminitiative, hrsg. von der SPS, Bern 1976, 37; oder BINSWANGER et AL 1975, 21 ff.

127) Nur abstrakte Bodennutzung betreibt der Fremdnutzer. Vgl. zum Begriff: Wieviel Erde braucht der Mensch? op. cit., Anm. 126, 37; BINSWANGER et AL 1975, 23 ff. Vgl. zum Ausmaß solcher abstrakter Bodennutzung durch institutionelle Anleger in der Schweiz: R. ROHR/B. HUBER: Der Grundbesitz der institutionellen Anleger, in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, Nr. 46 (1975), 757 ff. und die Statistischen Jahrbücher. Zur Bodenpreissteigerung exemplarisch: T. POLENSKY: Die Bodenpreise in Staat und Region München, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 74), 37 ff.; E. HODEL: Zur Wertentwicklung altüberbauter Grundstücke mit Erneuerungsinvestitionen, in: ZBl 1975 (76), 49 ff.

128) Vgl. zur Bodenrente: P. A. SAMUELSON: Volkswirtschaftslehre Bd. II, Köln 1972, 240 ff.; G. HOELL: Die Grundrente und die Entwicklung des Kapitalismus in der Landwirtschaft, Berlin-Ost 1974, 22 ff.; BINSWANGER et AL 1975, 30 ff.; D. HARVEY: Klassenmonopolrente, Finanzkapital und Urbanisierung, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 1974), 25 ff.

129) Vgl. anstatt vieler schon: A. SMITH: Wealth of Nations, New York 1937 (Neudruck), 625 ff.; K. MARX: Das Kapital, MEW 23, Berlin 1972, 103 f., 109 ff.; J. MEYNAUD: op. cit., oben S. 27, Anm. 118.

130) Vgl. anstatt vieler: D. HARVEY: op. cit., oben Anm. 127; M. RATZ 1973, 22 ff. Vgl. zu einem konkreten Beispiel: AUTORENKOLLEKTIV an der Architekturabteilung der ETH: Gömnerswil, Wohnungsbau im Kapitalismus, Zürich 1972, 136 ff. (Wohnungspreisbildung) und 178 ff. (Verkehrsplanung).

131) Ein hoher Leerwohnungsbestand allein ist noch kein Zeichen für ein solches Ausweichen. Der Grund für die Abstinenz der Mieterschaft ist hier oft das entgegen marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu hoch angesetzte Mietzinsniveau und nicht die möglicherweise menschlichen Wohnbedürfnissen widersprechende Ausgestaltung der Siedlungen. Jedenfalls denkt niemand im Ernst daran, solche leerstehende Gebäude in nächster Zukunft wegen fehlgeleiteter, vornehmlich an Gewinninteressen orientierter Planung 'schleifen zu lassen'.

132) Vgl. zum Begriff unten S. 39 ff.

133) Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsprinzip: unten: 3.8.1.2.2.3 Über rückwirkende Verwaltungsgesetze erreichbarer Raumdisponibilität sind nach der bundesgerichtlichen Praxis enge Grenzen gesetzt: BGE 101 I a 235 schließt eine Beseitigung bestehender Bauten durch ein rückwirkendes Bauverbot im Falle Regensberg aus.

134) Es gilt als Ansatz grundsätzlich der Verkehrswert: RPG Art. 51. Vgl. zur Berechnungsweise die grundsätzliche Entscheidung des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 31. 10. 1974, in: ZBl 1975 (76), 341 ff.

135) Vgl. dazu im einzelnen unten: 2.2.1. f.

136) RPG Art. 35 gibt immerhin die Möglichkeit der Zonenenteignung. Diese ist nach der BOTSCHAFT 1972, 69 lediglich als "ultima ratio" gedacht. Vgl. zum Problem von Nutzungspflichten: HOFMANN 1974, 40 ff.; ROSENSTOCK 1971, 187 (Notwendigkeit der Verfügbarkeit von Boden im Baugebiet realisiert durch eine Verflüssigung des Baulandmarktes); LENDI 1976, 106 Anm. 40: "Nutzungspflichten stellen eine Eigentumsbeeinträchtigung dar. Als solche sind sie nur verfassungsmäßig, wenn für sie ein verfassungsmäßiger Vorbehalt gegenüber der Eigentumsgarantie besteht." und (Anm. 41): "Die Verbotsplanung stellt die Regel dar, da die Ziele der Raumordnung keine weitergehenden Maßnahmen erfordern. Die weitgehende Beschränkung auf die Verbotsplanung ist ein Ausfluß des rechtsstaatlichen Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit." A. KUTTLER: Erschließungsrecht und Erschließungshilfe im Dienste der Raumordnung, in: ZBl 1974 (75), 77: Die Pflichten der Behörden finden ihre ... Ergänzung in den Pflichten der Eigentümer, die ... aufgerufen sind, aktiv an der Verwirklichung der Raumplanung mitzuwirken. Nötigenfalls müssen sie dazu angehalten werden können, ihre Grundstücke der durch das Gemeinwohl gebotenen Nutzung zuzuführen." - Das RPG sieht zur Durchführung der Nutzungspläne neben der Zonenenteignung die Mittel der Erschließungspflicht und Beitragsleistungen (Art. 28) oder die Landumlegung (Art. 34) vor. Vgl. zur Situation in der BRD: BATTIS 1976, 145 (Pflanz- und Nutzgebot im Regierungsentwurf für eine Novellierung des Bundesbaugesetzes) und WOLLMANN 1974, 203 (Kommunale Bauleitplanung als "Möglichkeitsplanung", weil es letztlich von der privaten Bau- und Investitionsentscheidung abhänge, "ob der private Eigentümer

von der ihm bauplanungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht").
Auch Abbruchverbote, wie sie die Gesetzgebung der Kantone Bern oder Zürich beinhalten, bewirken mittelbar Nutzungspflichten. Bedingte Nutzungspflichten sehen einzelne Kantone auch bezüglich der Errichtung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge vor: Gesetz über Bau und Unterhalt der Straßen vom 2. 2. 1964 Art. 70 f. des Kantons Bern, kantonales Baugesetz für die Stadtgemeinde Zug vom 27. 10. 1932, Art. 58 oder Baugesetz vom 9. 10. 1964, Art. 2 Ziff. 10 des Kantons Schaffhausen. Das Bundesgericht hat in BGE 9 I 792 ff. die Zulässigkeit solcher Vorschriften bestätigt. Von Gemeinden vorgesehene Ersatzabgaben bedürfen einer ausdrücklichen Grundlage im kantonalen Recht (BGE 99 Ia 71 ff.). Auf derselben Linie liegen auch Bestimmungen über die Pflicht zur Errichtung von Kinderspielplätzen: Art. 70 IV des angeführten bernischen Straßenbaugesetzes.

137) Solche Ertragsmaximierung findet ihre Grenzen in den baurechtliche Vorschriften über Art und Grad der Nutzung. Wo ein qualifiziertes Bedürfnis nach billigem Wohnraum besteht, sind Mietzinsmaxima möglich: BGE 99 Ia 604 ff. Ein Blick auf unsere entkernten Innenstädte zeigt deutlich, zu welcher "Unwirklichkeit" (A. MITSCHERLIC solche nur am Ertrag ausgerichtete Bodennutzungspolitik in den Städten führen kann.

138) Vgl. in diesem Sinne Systematik und inhaltliche Ausführungen bei LENDI 1976, 175 ff.: Den "Ungleichheiten als Folge der Differenzierung des Grundeigentums und der Infrastrukturleistungen" werden den "öffentlich-rechtlichen Vorteilsfolgen" die "öffentlich-rechtlichen Minderwertsfolgen gegenübergestellt. Vgl. ferner BOTSCHAFT 1972, 42; BR FURGLER im Nationalrat am 31. 1. 74 (Sten. Bull. NR 1974, 147); BINSWANGER et AL 1975, 56 oder R. NEF: Die Mehrwertabschöpfung im Raumplanungsgesetz, in: NZZ Nr. 489 vom 18. 10. 1972, 23: Die Mehrwertabschöpfung ist motiviert vom Bedürfnis nach Rechtsgleichheit. Sie ist nicht "eine Maßnahme mit fiskalischem Charakter", sondern ein "Korrelat zur Enteignungsentschädigung". Auszugehen ist von einer "Symmetrie zwischen Mehrwertabschöpfung und Enteignungsentschädigung".

139) Vgl. u. a. BINSWANGER et AL 1975, 26 ff.: Gründe für das Versagen der Allokations- und Distributionsfunktion des Bodenmarktes sind: die mangelnde Vermehrbarkeit des Bodens und die damit bestehende Nicht-Elastizität des Angebots, die vom Endertrag abgeleitete Bodennachfrage, externe Effekte und die "Unzerstörbarkeit des Bodens". Vgl. ferner P. GRÜNIG: Vorschläge für eine Bodenrechtsreform in: NZZ Nr. 242 vom 27. 5. 1973, 37: Der Vorschlag der Projektgruppe der FDP'S verlangt: "die Schaffung eines funktionsfähigen und transparenten Baulandmarktes". Dazu: R. BINDELLA: Eine Bodenrechtsreform mit Widersprüchen, in: NZZ Nr. 466 vom 8. 10. 1973, 13: Die verlangte vollkommene Markttransparenz stelle einen Angriff in die wirtschaftliche Privatsphäre dar, weil di

"jedermann Einsicht in die Gewinnerzielung aus Grundvermögen der einzelnen Wirtschaftssubjekte hätte" (!). Vgl. zu den Verhältnissen in der BRD: F. HOLZHEU: Markt und Plan auf dem Bodensektor, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 1974, 19 f.).

140) So LENDI 1976, 116 (die Raumplanung tangiert die "Verfügungsfreiheit" nicht. Ein umfangreicher Katalog der konstitutiven Wesensmerkmale dieser Art von Wirtschaftsverfassung findet sich bei SCHLUEP 1968, 80.

141) Vgl. dazu BINSWANGER et AL 1975, 16; BOTSCHAFT 1972, 41; R. ROHR: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, in: Gewerbliche Rundschau, April 1974, 29. Zum Stand der Baulandeinzonung im Kanton Bern: H. STIEGER: Das Baugebiet im Kanton Bern, Flächenstatistik und Kapazitätsberechnung, Stand Juli 1974, Bern 1975, 17 ff.: das Baugebiet reicht demnach für 1,5 Mio. Einwohner, was die für 1990 prognostizierte Zahl wesentlich übersteigt.

142) Schlußbericht 1971, 246 ff.

143) CK-73, 1973, 24 ff.

144) Vgl. oben S. 23 f.

145) Es lassen sich immerhin Erfahrungen aus der bundesdeutschen Praxis zum Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. 6. 1960 (BGBl I, 341) und zum Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom 27. 7. 1971 (BGBl I, 1125) beiziehen.

146) Vgl. in diesem Sinne R. NIEDERBERGER/H. WERNER: Zur Bewährung der bodenrechtlichen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes in der Sanierungspraxis, in: Stadtbauwelt Nr. 45 (März 75), 34: Das anlegesuchende und anlegemeidende Kapital" schränkt von vorneherein die Anwendungsmöglichkeiten der bodenrechtlichen Bestimmungen durch die Gemeinden ein. Ebenso: HESS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 48: "Der konkrete Verteilungsprozeß der verschiedenen Nutzungen vermittelt sich über Grundrente und Bodenpreis als Ausdruck der jeweils rentabelsten Kapitalnutzungen ..." - In der BOTSCHAFT 1972, 45 f., wird unter dem Titel "Wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen des Entwurfs darauf verwiesen, daß mit dem RPG die Kapitalverwertung rationeller erfolgen könne.

147) Vgl. im allgemeinen Zusammenhang oben S. 29. Ferner WOLLMANN 1974, 203: Es hängt "letztlich von der privaten Bau- und Investitionsentscheidung ab, ob der ... Eigentümer von der ihm bauplanungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht." Oder: RATZ 1973, 24: "Es bleibt der Privatinitiative der ... Grundstückseigentümer überlassen, inwieweit sie für die Planverwirklichung sorgen wollen ... Die Gemeinde hat daraufhin grundsätzlich keinen Einfluß. Im Ergebnis werden ... Baulandeigentümer nur dann zur Planverwirklichung bereit sein, wenn sie

finanziell dazu in der Lage sind und wenn sich aus dem geplanten Projekt ein genügend hoher Profit herausholen läßt." Auch F. HONEGGER: Raumplanung als Chance des Föderalismus, in: DISP Nr. 41 (1976), 14 verweist darauf, daß maßgebliche Faktoren ganz oder zum Teil außerhalb des Einflußbereiches der Raumplanung stehen werden.

148) So die SPS-Initiative, lanciert am 15. 3. 1976 in: Wieviel Erde braucht der Mensch? op. cit., oben S. 28, Anm. 126; das SGNB -Modell: bodenpolitische Strategie der SGNB für 1975/76 nach den Beschlüssen vom April 1975, 4; das Modell der FDP-Arbeitsgruppe präsentiert bei P. GRÜNIG op. cit. oben S. 30 Anm. 139 oder die Konzeption des LdU: Grundsätze und Richtlinien, St. Galler Landestag vom 23. 3. 1974, in: Der Ring vom 25. 2. 1974.

149) So u. a. FDP-Arbeitsgruppenkonzept op. cit, oben S. 30 Anm. 139: Ziel ist die "breite Streuung des individuellen Grundeigentums ... zum Eigengebrauch" und die "Schaffung eines funktionsfähigen und transparenten Baulandmarktes" über "die Schaffung von Steuerfreibeträgen ... für Grundeigentum im Eigengebrauch und für dessen Wiederbeschaffung" sowie über Maßnahmen zur Herstellung der "Transparenz der Bodenpreise, der Erstellungskosten und der Verkaufspreise". Auch die SPS-Initiative (Anm. 148) strebt eine "breite Streuung des Grundeigentums zum Eigengebrauch" an. Das soll realisiert werden durch die Steigerung des Bodenangebots auf dem Markt infolge Ausschluß nicht gemeinnütziger juristischer Personen vom Bodenmarkt und infolge der Abschöpfung eines Teils der Grundrente bei "Luxus-" bzw. Fremdgebrauch". Das SGNB-Modell (Anm. 148) strebt demgegenüber eine teilweise Ablösung des Marktmechanismus durch ein System öffentlich verliehener Bodennutzungskonzessionen an.

150) Vgl. u. a. das FDP-Arbeitsgruppenkonzept (Anm. 139): "Verhinderung von übersetzten Gewinnen und Erträgen aus Grundeigentum" über entsprechende Bundeskompetenzen. SPS-Initiative (Anm. 148) Abschöpfung eines Teilsder Grundrente bei Fremd- und Luxusgebrauch bei Angebotsförderung durch Ausschluß nicht gemeinnütziger juristischer Personen vom Bodenmarkt und Entschädigungsansatz in der Höhe des Ertrags- oder Steuerwerts. SGNB (Anm. 148) volle Sozialisierung der Grundrente.

151) Die kantonalen Gesamtrichtpläne sind zwar nach der Genehmigung durch den Bund für "die Behörden des Bundes ..." gem. Art. 8 verbindlich. Das sagt aber nichts aus über die eigentliche Kompetenzausscheidung im Konfliktfall. Der Bund kann seine Sachplanungsziele durch Nichtgenehmigung der kant. Gesamtrichtpläne oder durch Erlaß konflingierender Bundesgesetze bzw. Bundesbeschlüsse (BV 113 III) im entsprechenden Sachregelungsbereich durchsetzen. Auch die BOTSCHAFT 1972, 25, 37, 64 f. und der Referentenführer für das Raumplanungsgesetz, Bern 1976, 10 f. bleiben diesbezüglich - wohl aus referendumspolitischen

Gründen (Zentralismusvorwurf) - unklar.

152) Vgl. dazu nähere Hinweise unten 1.6.3.2.

153) Solche Stimmen waren auch im Abstimmungskampf zu hören. Vgl. etwa O. KELLER in: Schweizerische Gewerbezeitung, Bern 19. 6.1975; R. ROHR: Raumplanungsgesetz und Bodenrechtsreform, in: Der Bund vom 27. 1. 1975 (Nr. 21), 3. Eingehend setzt sich damit BR K. FURGLER: Raumplanung als föderalistische Aufgabe in der Zeit des Konjunktureinbruches, Referat anläßlich der Tagung der VLP vom 25. 10. 1975 auseinander: Konjunkturankurbelungsmaßnahmen zur Reaktivierung der Bauwirtschaft sollen zielgerecht eingesetzt werden. Wohl gehe es in erster Linie um die Erhaltung von Arbeitsplätzen, aber das Geld müsse auch so angelegt werden, daß jene, die es aufbringen müssen, "daraus einen möglichst großen Nutzen ziehen können. Wer heute auf die Raumplanung verzichten möchte, übersieht diese Zusammenhänge - oder will sie nicht sehen. (15)".

154) Vgl. die symptomatische Stellungnahme der FDP-Fraktion betreffend Arbeitsbeschaffungsprogramm des Bundesrates vom 17. 2. 1976 für den Abbau administrativer Hemmnisse bei der Behandlung von Subventionsgesuchen (NZZ vom 18. 2. 1976 (Nr. 40), 23). In die gleiche Richtung gehen die Motionen NÄNNY, SPEZIALI und UELTSCHI betreffend Aufhebung oder Abschwächung von Art. 20 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20) über die Bauten außerhalb des Kanalisationsnetzes.

155) Vgl. oben S. 28 und die in Anm. 129 zitierten Autoren. Im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz: Interp. BLUM im NR vom 3. 3. 1976 (Unterlage 76.313), 3 (Konsumentenschutz und konjunkturelle Lage).

156) So auch LENDI 1973/3|07 f. Das schließt nicht aus, daß sämtliche Bereiche der Staatstätigkeit aus der Sicht der Raumplanung kritisch beleuchtet werden: Vgl. in diesem Sinne etwa FORSTHOFF 1968, 25 (die Zielsetzung der Raumplanung "umfaßt das ganze Spektrum staatlicher Tätigkeit"). Gleichwohl ist mit KNALL 1970, 388 auf die dienende Funktion der Raumordnung im Rahmen dieser übergeordneten Zielsetzungen aufmerksam zu machen. Es bleibt trotzdem anzumerken, daß von der Raumplanungsdiskussion auch Impulse für alternative Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepte ausgegangen sind: Darauf verweist etwa R. MUNZ: Landschaftsschutzrecht in: H. U. MÜLLER (Hrsg.): Schweizerisches Umweltschutzrecht, Zürich 1973, 18 ff.; HERTIG 1973, 82 ff.; OFFE 1971, 163 ff.

157) Solche Situationen trifft man in 'nutzungsplanlosen' Gemeinden an. Hier ist das GKP (Generelles Kanalisationsprojekt) oft das einzige Mittel zur Raumentwicklungssteuerung. Mit dem RPG sollten solche Verhältnisse nicht mehr auftreten. Denn das GKP ist "kein Instru-

ment der Raumplanung, sondern des Gewässerschutzes" (LENDI 1973/3,107). Vgl. in diesem Sinne BGE vom 5. 7. 1947 (ZBl 1974, (75), 525): "Die Möglichkeit, auf der Grundlage eines GKP ... planerische Maßnahmen durchzusetzen, sollte ... nicht dazu führen, daß eine Gemeinde die Schaffung eines ... Zonenplans einfach unterläßt" und BGE 101 Ib 68 verdeutlicht die selbständige Stellung des Zonenplans gegenüber dem Gewässerschutzrecht eindrücklich: "Die Gemeinde darf bei ... eingezonten Parzellen ... nicht ... die Bewilligung verweigern mit der Begründung, eine Überbauung sei ... unerwünscht. Eine solche Einschränkung hat auf dem regulären Weg durch Änderung des Zonenplans zu erfolgen."

158) Vgl. zur hierzulande sicher geläufigen demokratietheoretischen Bewältigung der Zentralismusproblematik: unten 2.5.4.

159) Vgl. allgemein zum Begriff u. a. FREY 1974, 376 ff. ("Spill overs" "räumlich externe Effekte" als Folgeprobleme, die regionale Entscheidträger für die höhere Ebene auslösen können; KLAGES 1971, 79 (im Zusammenhang mit der Kritik an der morphologischen Planungstechnik, die leicht "ins Gestrüpp unerwarteter sozialer Reaktionen und Nebenwirkungen" führen könne); JACOBY/ MARTIN 1975, 251 (Gefahr, daß "Einrichtungen höherer Ebene die Zerstörung von solchen unterer Ebene zur Folge haben" oder EVERS 1973, 46 (Notwendigkeit der Berücksichtigung der "Folgewirkungen" zentralörtlicher Einrichtungen bei der Entwicklung zentraler Orte durch die Länder).

160) Das ist vor allem auch dann der Fall, wenn zentralstaatliche Zielbündel Zielkonflikte "versteckt" haben, "die erst in der lokalen Konkretion sichtbar werden, konkret aufbrechen" (WOLLMANN 1974, 202. In diesem Sinne fordert MAURER 1971, 81, daß der Planungsträger nicht nur über Rechtsgrundlagen, sondern auch über hinreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung der Planungsaufgaben verfügen müsse. Vgl. im gleichen Sinne: ROSENSTOCK 1971, 184; FABER 1974, 110 ff.; K. REDEKER: Staatliche Planung im Rechtsstaat, in: JZ 1968, 539; BRUNS 1974, 248 (Versagen der Regionalisierung in Frankreich wegen unzulänglicher finanzieller Mittel zur Bewältigung der Folgeprobleme regionaler Planung

161) Schlußbericht 1971, II, 49 ff.

162) Schlußbericht 1971, II, 73 ff. (Kurzbeschrieb), 1975 ff. (eingehendere Darstellung).

163) Vgl. die aufgrund von BV Art. 24 ter, 26, 36, 36 $^{bis}$, 37, 37 und 37 ter zu erarbeitende Gesamtverkehrskonzeption, deren Grundlage im November 1975 präsentiert wurde ("Leitstudie GVK-CH" publiziert in NZZ vom 18. 11. 1975 (Nr. 268), 27.

164) Vornehmlich aufgrund von BV Art. 31$^{bis}$ III b.

165) Als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Vgl. zu Möglichkeiten der Kantone: S. BIERI: Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Wirtschaftspolitik: ZBl 1973 (74), 473 ff.

166) Man bricht aus dem gemeindeautonomen Bereich verschiedener angestammter Zuständigkeiten die Nutzungsplanung heraus. Vorübergehend kann diese problematische Situation im Falle der kantonalen Ersatzvornahme (RPG Art. 66 II) eintreten.

167) Vgl. unten S. 45 f.

168) Die 'Kosten' liegen in der mangelhaften Bewältigung anfallender Folgeprobleme in benachbarten Politikbereichen.

169) Diese Betrachtungsweise entspricht jener einer umgekehrten Kompetenzregelung der Zuständigkeiten von Bund und Kanton. Aufgrund seiner Kompetenzkompetenz verfügt das Zentralsystem über den "Zentralisierungsgrad" des politischen Gesamtsystems. Diese Optik entspricht Prozessen durchgehender Planung m. E. besser als jene des Subsidiaritätsprinzips, wonach der Bund die Funktion der 'Auffanganstalt' externer Effekte im Nachhinein hat. A. M.: WEHINGER 1975, 39 ff.

170) Dies trifft dann zu, wenn in der BV keine Bundeskompetenzen im Bereich bestimmter Sachregelungskomplexe verankert sind, übergeordnete Gesichtspunkte aber gleichwohl im Interesse einer gleichheitlichen Sicherung der wichtigsten Grundrechte der Bürger nötig sind. Vgl. zum geltenden Recht etwa: MÜLLER 1972, 218 ff. (persönliche Freiheit); zum revidierten Bundesverfassungsrecht: HANGARTNER 1974, 390 ff.

171) BIERI 1976, 29.

172) HANGARTNER 1974, 388.

173) DUPPRÉ 1965, 15 f. Ähnliche Formulierungen finden sich bei: MAYER 1972, 332 ff. (in der Weimarer Verfassung feststellbarer Widerspruch "zwischen ... nivellierender Demokratie und Selbstverwaltung"); KÖNIG 1972, 285; EVERS 1973, 34 f.; CASATI 1972, 1 f. (in Zusammenhang mit der Region); BECKER/MARX 1965, 59 (ebenfalls in Zusammenhang mit der Region). - Weitere Hinweise zur Konkretisierung des Gleichheitsgebots finden sich unten 3.8.2.2.2.

174) Vgl. für den Bereich der Nutzungsplanung unten S. 48 f.

175) Vgl. unten 1.7. (Grundlagen für eine institutionell verwertbare Betroffenheitstypologie im Raumplanungsbereich) und 2.5.4. (Bildung betroffenheitsdifferenzierender Subsystem).

176) ROSENSTOCK 1971, 176 f.

177) So u. a. AUBERT/JAGMETTI 1971, 146 f. ("nur Vorschriften von hohem Abstrahierungsgrad"); LENDI 1973/1, 5 f. oder WERNER 1975, 72 ff. u. a.

178) So u. a. WERNER 1975, 72 f.; WEHINGER 1975, 138 f. oder W. SCHAUMANN: Gedanken zur Auslegung der neuen Verfassungsartikel über das Bodenrecht, in: SJZ 1970 (6618). M. E. richtiger ist die gegenteilige Meinung, wie sie vertreten wird u. a. durch LENDI 1973/1, 5 oder AUBERT/JAGMETTI 1971, 146 f.

179) Das unternimmt in bemerkenswerter Weise WEHINGER 1975, 126 133 ff. Wenn schon die Materialien zu Art. 22 quater wenig hergeben (vgl. in diesem Sinne AUBERT/JAGMETTI 1971, 146), ist m. E. zunächst die Frage zu stellen, wie sich eine zweckmäßige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes unter optimaler Autonomie der Kantone überhaupt bewerkstelligen lassen. Erst nach Ermittlung des dazu notwendigen Minimums zentralen Steuerungsbedarfs ist zu fragen, wie diese Steuerung durch das verfassungsrechtliche Instrumentarium des Bundes bewerkstelligt werden kann.

180) Vgl. in diesem Sinne: J. MAURER: Zur fachlichen Methodik des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: DISP Nr. 41 (April 1976), 48: "Die falsche Meinung, über örtliche Raumplanung ... sei unmittelbar vergleichbar mit der örtlichen Raumplanung, ist noch weit verbreitet ... Wer sich mit der überörtlichen Raumplanung ... auseinandersetzt, wird zur Abstraktion ... gezwungen. (...) Die große Zahl von Vorgängen läßt sich weder ordnen noch miteinander verbinden, wenn nicht gedankliche Hilfsmittel - d. h. Theorien - gebraucht werden." Solche Aggregate sind etwa die Begriffe "Haupt-" bzw. "Mittelzentren" (CK-73 1973, 22) oder "Agglomeration" (ibid. 15).

181) Nach CK-73 1973, 20 bezweckt die Raumplanung die "Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zu fördern und die Entwicklung der großen Städte auf dieses Ziel hinzulenken."

182) Aufgrund der Bundessachplanungszuständigkeit zur Errichtung von Nationalstraßen gem. Bundesgesetz über die Nationalstraßen vom 8. 3. 1960 (SR 725.11). Der Konfliktfall ist in den Art. 14 ff. geregelt: Aufgrund des Entscheides der Bundesversammlung über die allgemeine Linienführung kann das EDI "zur vorsorglichen Freihaltung des Straßenraumes nach Anhören der Kantone Projektierungszonen festlegen" (Art. 14 I). Darin dürfen "Neubauten und wertvermehrende Umbauten" nur mit Bewilligung errichtet werden (Art. 15 I). "Über Baugesuche entscheiden ... die von den Kantonen bezeichneten Behörden. Die Baubewilligung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Eidgenössischen Depar-

tementes des Innern." (Art. 16 II)

183) Aufgrund der Bundessachplanungszuständigkeit zur Errichtung von Eisenbahnanlagen gem. Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23. 6. 1944 (SR 742.31). Der Konfliktfall ist lediglich auf Verordnungsebene geregelt. Danach (VO zum BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. 12. 1971 (SR 742.311) Art. 3) werden die Pläne für Bauten der SBB nach Durchführung einer Vernehmlassung bei den beteiligten Kantonsregierungen vom EVED genehmigt, soweit keine Einigung zustande kommt.

184) Vgl. zur Stellung der betroffenen Subsysteme unten: 2.6.6.

185) Vgl. unten 2.5.4.

186) Diesen Mangel führt FISCHER 1975, 189 ff. bei der Raumplanungsgesetzgebung an. Als Grund hebt er die starke Stellung der Verbände und deren Möglichkeit der Referendumsdrohung heraus. Vgl. allgemein zur Reduktion der Problemlösungskapazität in Folge Referendumsdruck NEIDHART 1970, 313 ff. und KOCHER 1967, 231 ff. (in Zusammenhang mit dem Gesundheitswesen).

187) Das System der Allparteienregierung in der Schweiz und die daraus resultierenden "Konkordanzzwänge" (GERMANN 1975, 187) sind sicherlich mit ein Grund für das häufige Auftreten wenig aussagekräftiger Gesetzes- und Delegationsbestimmungen. Vgl. zum Phänomen der Häufung von "Leerformeln mit Blankettcharakter" WALTER 1974, 565 ff.: "Die Tendenz zur abnehmenden Differenzierung läuft mit dem Phänomen des Fehlens konkreter materieller Kriterien parallel. In diesen Fällen erfolgt die Wertausfüllung des Gesetzes eigentlich erst im Stadium seiner Anwendung ..." (568). Solche Leerformeln haben mit EVERS 1975, 9 wenigstens die Eigenschaft, daß sie "ein komplexes Problem ansprechen und Koordinationsprozesse in Gang setzen."

188) So WOLLMANN 1974, 202. Eine solche Gefahr besteht wohl im Falle zentraler unbestimmter Rechtsbegriffe, die in ihrer Auslegung und Anwendung einer uneingeschränkten Kontrolle durch höhere Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte unterliegen. (Vgl. BVerwGE 34, 308). GEHRMANN 1975, 58 ff. weist auf diese Gefahr im Zusammenhang mit dem sog. "Flachglasfall" (5. 7. 1974) hin und wünscht, "daß es den Gerichten erspart bliebe, Entscheidungen eines so großen sozialen und wirtschaftlichen Gewichts zu treffen." Auf die Schwierigkeit, die in § 1 BBauG als unbestimmte Rechtsbegriffe nach den Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts anzuwenden, verweist HOPPE 1974, 246 f.

189) Vgl. dazu allgemein: H. HUBER: Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Z. GIACOMETTI, Zürich 1953, 81 und - im Zusammenhang mit der Raumplanung: WERNER 1975, 69 ("Flucht in die Grundsatzgesetzgebung"). Ferner unten 2.6.2. (Verbot der Überdehnung zentraler Inhalte).

190) Die - bedeutsame - Gesetzgebungsvorbereitung erfolgt unter Mitwirkung problemspezifischer ausgewählter Amtsstellen und Expertenkommissionen. Dabei werden auch Belange der vertikalen Koordination berücksichtigt. Bei der Anhörung der Kantone ist das jedoch oft nicht der Fall: L. NEIDHART: Reform des Bundesstaates, Analysen und Thesen, Bern 1970, 100 verweist darauf, daß die Kantonsvertreter vielfach ohne Mandat handeln, "so daß deren Voten meist dadurch bestimmt sind, ob sie einer bürgerlichen oder der sozialdemokratischen Partei oder sogar einem Spitzenverband nahestehen".

191) -

192) Beispiel: Das Eidgenössische Departement des Innern. Sein zufällig zusammengewürfelter Zuständigkeitsbereich reicht von der Bildungspolitik über weite Teile des Sozialversicherungswesens bis hin zum Nationalstraßenwesen. Der andere Verkehrsträger, die Eisenbahnen, stehen demgegenüber im Zuständigkeitsbereich des EVED.

193) Vgl. dazu CASATI 1972, 6: "Die Regionen sind Reflexe bestimmter Problemstellungen." Ferner unten 1.6.2.2.

194) Vgl. WALTER 1974, 562 f. ("Seismographenfunktion" der "Beratenden Kommissionen"); FABER 1974, 117 ff. ("anbaustrategische Organisationsformen").

195) Vgl. CK-73 1973, 3 f. ("horizontale Koordination" durch die Chefbeamtenkonferenz); DER DELEGIERTE für Raumplanung: Untersuchung über raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen in der Bundesgesetzgebung, (MSKR, undatiert); BATTIS 1976, 158 ff. (Ablösung der festen Aufbauorganisation der Ressorts durch flexible, problemgerechte Kooperationsstrukturen in der Kooperationsplanung).

196) Vgl. dazu WERNER 1975, 75 (Ermächtigung der kantonalen Regierungen); MÜLLER 1974, 375 f.: Tendenz des Bundes zur Ausschaltung gesamtsystemarer Fehlleistungen wegen ablehnenden Volksentscheiden bei Erlassen zum Vollzug von Bundesgesetzen durch bundesrechtliche Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die kantonalen Regierungen unter Umgehung des kantonalen Organisationsrechts. Vgl. zur kantonalen Organisationshoheit im Bereich der Raumplanung auch unten 3.8.1.2.4. (S.256ff).

197) Vgl. u. a. JAGMETTI 1972, 245: er stellt fest, daß die Gemeinden "durch die schweizerische Lehre stets für sich untersucht und nicht in ein System der Dezentralisation eingestuft" wurden. Er versucht das, um eine bessere Analyse der entsprechenden schweizerischen Institutionen zu bewerkstelligen. Ähnliche "vertikalistische" Betrachtungsweisen finden sich etwa bei HUBER 1973, 23 oder HANGARTNER 1975, 12 ff. ("Wenn Bund und Kantone ... eine Gesamtordnung bilden ... kann es im Hinblick auf die durch die Gewaltenteilung gewährleistete richterliche Unabhängigkeit ... keine

Rolle spielen, ob ein Gericht eines Kantons oder ein Gericht des Bundes entscheidet." Die Entscheidung des BR im Falle den Entscheid des Verwaltungsgerichts von Graubünden unter Berufung auf die Bundesaufsichtsbefugnis aufzuheben, sei daher mehr als fragwürdig.)

198) Vgl. als Beispiel oben 1.2.3. (Raumplanung).

199) Vgl. in diesem Sinne das Vorgehen bei HANGARTNER 1974, 386 ff.

200) 'Horizontalistisch' meint hier jene Betrachtungsweise, die die Systeme Bund, Kanton oder Gemeinde isoliert begreift.

201) Das RPG spricht im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung nur von den "nach kantonalem Recht zuständigen Behörden". Die Gemeinden werden nur in anderem Zusammenhang explizit angeführt: Art. 8 (Gesamtrichtplanverbindlichkeit für Gemeinden), Art. 43 (Darlehen an Gemeinden) und Art. 61 (Beschwerdelegitimation der Gemeinden). - Interessant ist, daß im Falle von Art. 8 und 43, nicht aber in Art. 61 neben den Gemeinden auch "andere öffentlich-rechtliche Körperschaften" angeführt sind.

202) Aber auch die Regionen (RPG Art. 5 II): unten 1.6.2.2.

203) Vgl. unten 1.6.3.

204) Vgl. die bundesgerichtliche Formel für die Gemeindeautonomie: etwa BGE 96 I 725. Dazu JAGMETTI 1972, 331 und dort zitierte Literatur; HOPPE 1974, 644 ("planerische Gestaltungsfreiheit" der Gemeinde, dargestellt an einzelnen Punkten einer "Ermessensfehlerlehre") oder FORSTHOFF 1973, 479 ff. Ferner unten 3.9.2.

204a) GYGI 1970, 135.

205) GYGI 1970, 136.

206) IMBODEN 1971, 582 f. Vgl. ferner: JAGMETTI 1972, 367 f.

207) Vgl. etwa die Darstellung bei FORSTHOFF 1973, 487 (öffentlich-rechtliche Körperschaft als "Dezentralisierungsmittel"); für die neuere Entwicklung sei bemerkenswert, "daß die herrschaftliche Verbandsstruktur auf Kosten der genossenschaftlichen mehr und mehr an Boden zu gewinnen" scheine.)

208) Vgl. etwa GRISEL 1970, 108: La décentralisation territoriale "développe le sens civique. Elle crée des rapports de confiance entre les administrateurs et les administrés ... Elle assure également la satisfaction des besoins régionaux, que les agents désignés sur place connaissent de près."

209) FORSTHOFF 1973, 487.

210) GYGI 1970, 140.

211) Vgl. unten 2.2.2.

212) So etwa die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) (SR 916.112.218).

213) So etwa die Schweizerische Käseunion (SR 916.356.0 bzw. 916.356.0

214) Vgl. hierzu WERDER/HOTZ 1975, 14 f.

215) So besteht etwa die Gefahr, daß das Gewicht des Staates oder der nicht vertretenen Interessen gegenüber demjenigen der "gemeinsamen Organisation der Beteiligten" (Art. 1 III des BG über die Käsemarktordnung vom 27. 6. 1969) mangels unmittelbarer Einflußmöglichkeiten zu schwach ist.

216) Art. 5 RPG statuiert ein Obligatorium.

217) Die Errichtung kantonaler Leitbilder wird obligatorisch nicht gefordert. Das Aufstellen kantonaler Planungszielbündel ist mit ROSENSTOCK 1971, 179 und mit der BOTSCHAFT 1972, 55 jedoch eine Notwendigkeit.

218) Vgl. unten 2.5. und die oben Anm. 204 a zitierte Stelle von GYGI 1970, 135.

219) Vgl. unten 2.5. (allgemein) und 3.4.2. (Stadtteilpartizipation).

220) Deshalb sind "Planungseffizienz und Autonomie ... Prinzipien, die einander ergänzen". Die "funktionelle Autonomie" der Teilsysteme ermöglicht es, Störungen auf lokaler Basis zu regeln (KLAGES 1971, 105). Vgl. für Frankreich: FRITSCH 1973, 201 ff. (Unkontrollierbarkeit der Zentralbürokratie für Parlament, Gemeinden, Departemente und Regionen).

221) Vgl. etwa BATTIS 1976/2, 150; ADERHOLD 1973, 60 ff. oder WEHINGER 1973, 150 (Rechtsschutz).

222) Es stellt einen wesentlichen Faktor zur Integration und zur dauernd neu zu aktualisierenden "Wirkungseinheit Staat" (im Sinne von H. HELLER: Staatslehre, zitiert bei BÄUMLIN 1972, 222 und PREUSS 1969, 132) dar.

223) Vgl. für das Nutzungsplangenehmigungsverfahren unten 3.8., für die Gesamtrichtpläne 1.6.2.2.

224) Vgl. für das Beschwerdeverfahren gegen Nutzungspläne unten 3.9., für die Beschwerdemöglichkeit gegen Gesamtrichtpläne, die im RPG nicht vorgesehen ist: unten 2.6.2.

225) Vgl. zum Begriff oben S. 16.

226) Vgl. die Einschränkung folgend 1.3.5.2.

227) Vgl. zum Gegenstand: unten 1.6.1. und zum Wertungsspielraum: 3.8.1.

228) Vgl. zu Begriff und Begründung: unten 1.5. Vgl. die besonders eindrückliche Formulierung in der VO zum BauG TI vom 22. 1. 1974, Art. 18: "I piani cantonali ... davono essere trascritti nei piani regolatori communali."

229) Vgl. unten S. 64.

230) Vgl. zu dieser Betrachtungsweise etwa: KLEIN 1972, 148 (Vorteile der Selbstverwaltung: Aktivierung der Interessen der Betroffenen, wertvolle Impulse für die Verwaltung); MAYNTZ 1972, 341 ff. (bessere Qualität der Entscheidungen und Bereitschaft zur Erfüllung zentral gesetzter Ziele).

231) Vgl. zu dieser Sachnähe u. a. GRISEL 1970, 108; FREY 1974, 370; DAGTOGLOU 1972, 718; LANGE 1974, 862 (Sachnähearguments contra mangelnde Resistenz von kleinen "Laienkörperschaften" gegenüber dem Druck von Interessenorganisationen auf lokaler Ebene); SEELE 1974, 879 ("ortsnahe und sachkundige Erfüllung örtlicher und überörtlicher Aufgaben, Konkretisierung von Plänen und Programmen zentraler Instanzen, Mitwirkung bei der Festlegung von Zielvorgaben, Integration der Bevölkerung, Verarbeitung von Konflikten zur Entlastung der Zentrale").

232) Vgl. hierzu KLEIN 1972, 148; OBERNDORFER 1972, 530 oder MAYNTZ 1972, 342 f.

233) Vgl. in diesem Sinne: KNALL 1970, 397 f. ("ein Höchstmaß an aktiver Mitwirkung ... wird ... dann erreicht ..., wenn die überwiegende Mehrheit der Gemeinschaft den Entwicklungsplan als Ausdruck der eigenen Wünsche empfindet"); DIENEL 1971, 152 f. oder RODRIGUEZ-LOREZ 1976, 51.

234) Vgl. ebenso MAURER 1971, 83: "Weil die gegenseitige Abstimmung durch den Gesamtplan gewährleistet wird, können die Bezugsgebiete der Nutzungspläne verhältnismäßig klein gewählt werden." - Ebenso: B. HUBER: op. cit., oben S. 27, Anm. 117.

235) Im Rahmen dieser Arbeit kann kein repräsentativer Querschnitt durch die Literatur zum Siegelungsbegriff geliefert werden. Die im folgenden angeführten Literaturangaben stützen sich auf Beiträge der Zeitschrift "Stadtbauwelt" sowie auf Beiträge aus ATTESLANDER/HAMM und einzelne Beiträge in der Zeitschrift DISP.

Zur Funktionsteiligkeit von Siedlungen: ATTESLANDER/HAMM 1974, 27 ff. ("morphologisches Subsystem"); E. SHEVKY/W. BELL: Sozialraumanalyse in: ATTESLANDER/HAMM, 125 ff.; R. DEWEY: Das Stadt-Land-Kontinuum in: A ESLANDER/HAMM, 48 (eine Analyse der Elemente in Definitionen der Urbanität nennt als das am meisten gebrauchte die Heterogenität der Funktionen). Ferner: JACOBY/MARTIN 1975, 250 (der "intakte Wohnbereich" zeichnet sich aus durch die "netzartige ... Erschließungsstruktur", durch "die Integration von Nicht-Wohnnutzung ..." und durch die "räumliche Fassung und Nutzungsmöglichkeit des öffentlichen Raumes (Gruppierung um eine vielfach unterschiedliche, jedoch deutlich erkennbare Mitte). Sie ist nicht bloß eine Addition einzelner Wohneinheiten. Sie ist nicht "monofunktional"; RINGLI 1976, 18 f. (Tabelle notwendiger Funktionen unterschiedlicher Nutzung für Haupt-, Mittel- und Kleinzentren); GEBHARD/REICHENBACH 1974, 272 f. ("funktionale Einheit" im historischen Ortskern einer Gemeinde); BOLLEREY/HARTMANN 1974, 87.

236) Vgl. in diesem Sinne HILLERY 1974, 36 ("Selbstgenügsamkeit"); RIEMER 1974, 158.

237) Solche monofunktionale Nutzungseinheiten mit hohem Zentralitätsgrad (vgl. JACOB/MARTIN 1975, 250) stehen erst auf einer übergeordneten Planungsebene in einer ausgewogenen Funktionsbeziehung zu anderen - aggregierten - Gestaltungsgrößen. Das trifft bei etwa beider Region zu.

238) Vgl. dies dazu JACOB/MARTIN 1975, 250 ("Alltagsbedarf"); W. KRÖNIGER/I. MÜHLICH/MÜHLICH-KLINGER: Zur Problematik des Zusammenhangs von Raumordnung und Sanierung, in: Stadtbauwelt Nr. 45 1974, 30 f. (Funktionssanierung); CERVELLATI/SCANNAVINI 1973, 151 ("lo standard", an dem sich die Sanierung des centro storico städtebaulich orientieren soll, "deve essere finalizzato ai bisogni da soddisfare ..." Er bezeichnet "un vero e proprio modello strutturale e spazziale caratterizzato da un complesso di relazioni funzionali e sociali . scaturite dalle reali necessità ..."); Council of Europe 1967, 121 ff.; P. R. G. 1973, 24; KING 1976, 10 f. ("vielfältiges Nutzungs- und Erlebnisangebot, das Wahlmöglichkeit, Zufall, Spontaneität und Selbstbestimmung ermöglicht ..."

239) Vgl. dazu FEHL 1975, 10 (Wechselwirkung zwischen Bau- und Sozialplanung); CERVELLATI/SCANNAVINI 1973, 140; Council of Europe 1967, 93 ff. (social development policy as a complement to physical planning); ATTESLANDER/HAMM 1974, 28 (höhere Interaktionsdichte innerhalb einer natural area") M. STACEY: Totalität: Ein Mythos in Gemeindestudien, in: ATTESLANDER/HAMM, 81: "Ein lokales Sozialsystem ... entsteht ..., wenn ... ein Bündel von Beziehungen innerhalb eines geographisch definierten Raumes existiert."); R. D. MCKENZY: Konzepte der Sozialökologie, in: ATTESLANDER/HAMM, 107 (Gemeindebildung als

Auswirkung der Tendenz von Personen, an bestimmten Orten zur Befriedigung spezifischer Allgemeininteressen wie Arbeit, Spiel, Geschäft und Erziehung zusammenzukommen ...).

240) Vgl. dazu u. a.: KING 1974, 19 (Beispiel Frankfurt); VORTRAG 1975, 3 f. (Bedrohung der Nutzungsdurchmischung in Bern durch die Bürocity, die sich auszubreiten beginnt und die Wohnbevölkerung verdrängt); KING 1976, 9 ff. ("tödlich für die Innenstädte: Rationalisierung und Arbeitsteilung"); E. A. HEYDOCK: City-Randgebiete, Beispiel: Wiesbaden, in: Stadtbauwelt Nr. 49 (1975), 30 f.; HISS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 48 (Grundsatz der "jeweils rentabelsten Kapitalnutzung") oder RIEMER 1974, 154 f. ("Bockspringen" hin zur städtischen Peripherie, dargestellt an einigen Großstädten).

241) Vgl. anstatt vieler KING 1974, 19 ("eindimensionales Optimierungsprinzip", "und ideologische Reduktion auf Wirtschaftlichkeit"); KING 1976, 9 ("der Konzentrationsprozeß wird begleitet von der Tendenz zur Entmischung, zur Isolierung. Die Vielschichtigkeit innerstädtischer Nutzungsdurchmischung verschwindet ..., wird ersetzt durch ... Gleichzeitigkeit: gleiche Aktivitäten geschehen nun zu gleicher Zeit an gleichem Ort. Ergänzend zu den monofunktionalen "Zonen" bilden sich spezialisierte "Zentren" der Versorgung heraus."); ROSOW 1974, 190 ff. (monofunktionale Wohnnutzung fördert die soziale Segregation); RATZ 1973, 22 ff. ("Verödung der Innenstädte" unzureichend ausgestattete "Schlafstädte").

242) Vgl. den Hinweis oben Anm. 235.

243) SPENGEMANN 1975, 165 f.

244) SCHIRMACHER 1975, 243.

245) ATTESLANDER/HAMM 1974, 28.

246) Die hier geforderte Gleichsetzung entspricht nicht derjenigen von Siedlungsgebiet und Gestaltungsplan (etwa nach dem bern. BauG) oder Sanierungsgebiet (StBauFG §§ 3 ff.) als rechtliche Verselbständigung von städtischen Teilgebieten gegenüber dem übrigen Stadtkörper. Hier handelt es sich um Sondernutzungsbestimmungen.

247) Vgl. Näheres unten 1.7.3.

248) Vgl. die Erfahrungsberichte bei FEHL 1975, 8 (Bevorzugung der Eigentümer gegenüber den nach § 4 (2) StBauFG ebenfalls zur Mitwirkung berechtigten Mieter und Pächter im sog. Erörterungsverfahren); JONAS 1975, 15 ff. (Beratungsstellen und Advokatenplanung); RATEI 1974, 22 ff. (Erfahrungen mit Erörterungsveranstaltungen nach § 9 StBauFG); R. LOCH/W. LÜCK: Automatische Verfahren bei der Sanierung nach Städtebauförderungsgesetz, in: Stadtbauwelt Nr. 45 (1974), 54 (Sammlung von Angaben über "die

Bedürfnisse der Betroffenen und die sozialen Gegebenheiten ... sowie über Einstellung, Mitwirkungsbereitschaft und Vorschläge der Bevölkerung ..." gem. § 4 Abs. 1 S. 2 und § 8 Abs. 2 S. 1 StBauFG). Vgl. dazu Council of Europe 1967, 121 f. Gefordert wird eine Unterteilung der Stadtplanung in zwei unterschiedliche Ebenen und damit eine Unterteilung des beplanten Stadtkörpers. Verbunden mit der Feststellung, vermehrte Partizipation der Bürger sei notwendig, um den Graben zwischen Bürger und "politico-administrative structures" (179) zu überwinden, bedeutet dies die Errichtung von stadtteilbezogenen Institutionen: "In view of the inadequacy of traditional representation, ... it seems neccessary to establish intermediate bodies between the mass of the people and the municipal authorities that they elect (180).

250) Vgl. dazu A. KAUFMANN: Urbanisierung, in: ATTESLANDER/HAMM, 275 f.

251) Vgl. dazu etwa R. ALBRECHT/D. FRICK/R. V. GROT: Bestimmung von Typen der Flächennutzung, Ansatz und Verfahren, in: Stadtbauwelt Nr. 46 (1975), 125 ff. (Methode zur Bestimmung vorhandener Zuordnungsverhältnisse unterschiedlicher Nutzungen); G. SEELE: Planungsbericht aus Ostfriesland, in: Stadtbauwelt Nr. 43 (1974), 209 ff. (Planung von Ortszentren neugebildeter Gemeinden von 13.000 Einwohnern); RINGLI 1976, 18 f. (typische Ausstattungseinrichtungen von Haupt-, Mittel- und Kleinzentren für die Bereiche Schul- und Spitalwesen, Verkehr, Einkauf, Handel und Finanz bei gegebener Einwohnerzahl); RAUMPLANUNG: Vademecum 1973/74, ORL-Institut der ETH, Zürich 1973, 10 ff. (ausgewählte Einrichtungen).

252) Nach Auskunft von Praktikern gibt es hierfür keine gesicherten Zahlen. Vgl. die Hinweise in Council of Europa 1967, 121 (neighbourhood unit umfaßt 2000 to 4000 houses, was etwa 8-16.000 Einwohnern entspricht); RIEMER 1974, 157 (Nachbarschaft als Einheit innerhalb des Stadtgebietes, die nicht mehr als 5000 Menschen umfassen sollte); A. KAUFMANN: op. cit. Anm. 250, 279 ff. (Gemeindegrößenklassen); JONAS 1975, 15 (Größe des Sanierungsgebiets Martinsviertel: 14 000 Einw. - ein mehrere Nummern zu großes Vorhaben"); D. FOETH/J. HEINS/P. MICHELIS: Rahmenplan für einen Stadtteil, eine städtebauliche Konzeption für Hamburg - St. Georg, in: Stadtbauwelt Nr. 45 (1974), 51 (Quartiergröße von St. Georg in Hamburg: 14 000 Einw.).

253) In Analogie zu den von den Kantonen erlassenen Nutzungszonen. Vgl. unten 1.6.2.1.

254) JAGMETTI 1972, 260.

255) Vgl. die Beispiele bei JAGMETTI 1972, 260 ff. (Zürich: Verwaltungs- und Schulkreise), Bern (Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. 12. 1970, Art. 67 ff.: Unterabteilungen von Gemeinden, die alle Kennzeichen von Gebietskörperschaften aufweisen. Sie

müssen von der Mehrheit aller Stimmberechtigten der betreffenden Unterabteilung und vom Regierungsrat genehmigt werden. Gebräuchliche Namen: BÄUERT, Ortsgemeinde, Dorfgemeinde, Viertelsgemeinde, section), OW, GR und VD. Im Fall BGE 89 I 188 ff. steht ein Baureglement mit Zonen- und Straßenübersichtsplan einer Viertelsgemeinde des Kantons BE zur Debatte.

256) Vgl. dazu im einzelnen unten 2.5.

257) Vgl. über die Notwendigkeit, alle diese Planungsstufen zu durchlaufen, unten 1.5.; über die verschiedenen Stufen im einzelnen: 3.1. ff.

258) Vgl. oben 1.3.1. und im folgenden S. 50 f.

259) Vgl. zu Begriff und Bedeutung etwa: OFFE 1972, 145 ff. (Voraussetzungen für gesellschaftliche Interessen, verbandsförmig repräsentiert zu sein : Organisations- und Konfliktfähigkeit); VILMAR 1973, I, 415 f. (Leistungsfähigkeitssteigerung der Kommunen durch Anhebung des allgemeinen Organisationsgrades); H. NIX: Die Konzepte 'Gemeinde' und 'kommunale Macht', in: ATTESLANDER/HAMM, 324 ff. (Beziehungszusammenhänge zwischen verschiedenen Vereinen und Organisationen innerhalb einer Lokalität machen die soziale Tatsache, aus denen Gemeinden bestehen, aus.); P. TRAPPE: Zur Funktion sozialer Basisprozesse in der Verfassungswirklichkeit - Theoretische Ansätze, in: ZSR 1974 (93), I, 289 f. ("Dichte und Wirksamkeit" latent wirksamer sozialer Basisprozesse bleiben "nicht ohne Einfluß auf die politische Partizipation" (306); JONAS 1975, 17 (Advokatenplanung zur Kompensation für einen niedrigen Organisationsgrad bestimmter Betroffenheitsinteressen).

260) Vgl. zu Begriff und Bedeutung etwa: DIENEL 1971, 165 und dort angeführte Literatur; ALMOND/VERBA 1963; SONTHEIMER 1970, 26 (politische Kultur = alle jene Erscheinungen, "die mit den Einstellungen, Glaubenshaltungen und den politischen Verhaltensweisen ... verbunden sind"); Council of Europe 1967, 125 (Bedeutung von Gemeinschaftszentren für die politische Kultur); P. R. G. 1973, 20 (Förderung der politischen Kultur) una nuova dimensione democratica) über eine bestimmte Anlage der "luoghi di pubblico consumo (servizi)" die traditionelle Trennung fra abitazione e servizi, fra residenza e attivita ricreative, culturali e spirituali (18)" ist aufzuheben.); CURDES 1975, 191 (mangelnde Ausschöpfung des Potentials politischer Kultur durch ausgebaute Mitwirkung für Stadtteile an sie betreffenden Planungsentscheidungen. Die Mitwirkungsbereitschaft ist deshalb gering, weil die Position der Stadtteilorgane gegenüber der Gesamtstadt zu schwach ist. Ein "produktiver Dualismus zwischen Gesamtstadt- und Stadtteilinteressen" (192) kann nicht zustande kommen).

261) So wurde im BERNISCHEN STADTRAT am 17. 5. 76 eine Interpellation eingereicht, die die Schaffung von Quartierausschüssen verlangte. Unter dem Titel "Gleiches Recht für alle" nahm der

Stadtpräsident im Bund vom 15. 11. 1973 (Nr. 268), 17 dazu positiv Stellung. Seither besteht indessen erst ein derartiger Quartierausschuß (KIRCHENFELD: vgl. Der Bund vom 31. 10. 1974 (Nr. 255), 17). Die stadtbernischen Parteien entwickeln wenig quartierbezogene Aktivitäten, obwohl sie in Untersektionen gegliedert sind, deren Einzugsgebiet sich - mehr oder weniger genau - mit den traditionellen Quartieren deckt.

262) Stadtteilprobleme nehmen sich, neben kirchlichen, fürsorgerischen und spontan auftretenden, kurzlebigen Initiativgruppen, in Bern hauptsächlich die sog. Quartier- und Gassenleiste an. Sie können indessen nicht als für die Bevölkerung repräsentativ betrachtet werden: Vgl. den oben Anm. 261 zitierten Zeitungsartikel "Gleiches Recht für alle" und die Stellungnahme des Verbandes der Quartier- und Gassenleiste "Sind Quartierausschüsse repräsentativ?", in: Der Bund vom 14. 11. 1973 (Nr. 267), 13.

263) Vgl. dazu allgemein: unten 2.2. f. Ferner DIENEL 1970, 149 ("Die ... Bereitschaft zur Beteiligung an Planungsprozessen ist in der Regel interessenabhängig. Unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen handelt es sich dabei vor allem um eigentums- ... bezogene Interessen ..."); RODRIGUEZ-LOREZ 1976, 53 (Eigentümerdominanz); R. DAHL: Who Governs - Democracy and Power in an American City, New Heaven, London 1961, 356. Einen Beleg hierfür liefert die Zusammenstellung der gegen den stadtbernischen Nutzungszonenplan eingereichten Einsprachen bei FISCH 1976, 82. (315 Grundeigentümereinsprachen, 15 Einsprachen privatrechtlicher Organisationen und 5 seitens der Stimmbürger).

264) Vgl. dazu u. a. P. R. G. 1973, 8 ("pseudodecentramento" des vorbestandenen Zustandes), 17 (Zielsetzung: L'allargamento della base democratica attraverso i quartieri e controllo popolare della gestione urbanistica"), 19 ("Il contribuito dei quartieri alle scelte generali della variante - strategia della partecipazione de i citadini"). Seit 1974 haben die Quartiere neben Anhörungsrechten auch eigene Entscheidungsbefugnisse: Il nuovo regolamento degli organismi di quartieri 1974 i. V. m. dem Impegno programmatico per un ulteriore sviluppo della politica di decentramento, in: Bologna. Documenti del Comune 3/1974. Vgl. zur Entwicklung in italienischen Städten allgemein: RODRIGUEZ-LOREZ 1976, 50 ff. und das dort angeführte, reichhaltige Material.

265) Vgl. unten 3.4.2. - vor einer einfachen Übernahme norditalienischer Modelle auf unsere Verhältnisse muß in Anbetracht der unterschiedlichen politischen Kulturen gewarnt werden.

266) Vgl. zur Frage, ob solche Vorschriften Bestandteil des Nutzungsplanes sind, unten 1.6.1.1.

267) Daraus resultieren die weitverbreiteten Widerstände gegen eine materielle Steuerharmonisierung. Immerhin sieht das RPG (Art. 37 III

und 45) Möglichkeiten eines Finanzausgleiches vor. Aus formeller oder materieller Enteignung zu leistende Entschädigungen sind aber gem. Art. 53 von dem Gemeinwesen zu bezahlen, die die enteignende Maßnahme beschlossen hat.

268) Die Übertragung einer beschränkten Steuerhoheit auf Stadtteile wäre nach dem Staatsrecht einiger Kantone möglich: Vgl. JAGMETTI 1972, 260 ff. (GR, BE).

269) Vgl. unten 3.4.2.2.

270) So haben sich die Bologneser Quartierorgane u.a. zu befassen mit öffentlichem Bildungswesen, Kultur und Freizeit, Wirtschaftsprogrammen und Versorgungsnetzen sowie mit Verkehrspolitik (gem. Impegno programmatico op. cit. Anm. 264). Die Entwicklung der Handelsstruktur des Quartiers, die Quartiersbibliothek und andere kulturellen Einrichtungen oder die Arbeitsorganisation steht ihnen ausschließlich zu.

271) Historisch hat sich Raumplanung in unserem Lande bisher von unten nach oben vollzogen. Denn Ausgangspunkt bildeten die kommunalen Erlasse, und erst der Koordinierungsdruck veranlaßte überkommunale Planungsprozesse. Obwohl der vom RPG vorgesehene Gesamtprozeß in der Regel die bestehenden kommunalen Planungswerke nicht in Frage stellt - eine Ausnahme bilden die auch unter einem neuen Gesetz vorzusehenden Rückzonungsgebote - wickelt sich der Planungsprozeß nach der Logik des RPG nunmehr von oben nach unten ab. Vgl. in diesem Sinne ROSENSTOCK 1971, 177 und PFISTERER 1975, 21 ff. Das hat mit einem Mehr oder Weniger an Demokratie nichts zu tun.
Die Prozeßskizze nimmt Ergebnisse aus Überlegungsgängen späterer Kapitel (1.5. und 1.6.) vorweg. Sie bezweckt lediglich darzulegen, welche Stellung den später darzulegenden Instituten im gesamtsystemaren Planungsablauf zukommt. In diesem Sinne werden wir uns im Apparat im wesentlichen auf Verweisungen zu den entsprechenden Kapiteln beschränken.

272) Vgl. unten 1.6.3.

273) Daß RPG Art. 1 II kein eigentliches Zielsystem darstellt, ist unten 1.6.3. zu zeigen.

274) Vgl. oben 1.2.3.2. und unten 1.6.3.

275) So soll eine - siedlungspolitisch unerwünschte - Streusiedlung für die Belange der Landesverteidigung u. U. notwendig sein.

276) Diese lassen sich siedlungspolitischen Gesichtspunkten funktional unterordnen. Vgl. dazu unten 1.6.3.

277) Vgl. zum Begriff: HOPPE 1974, 646 ("Zielrelevante Realfaktoren und Lebenssachverhalte").

278) Diese Konfrontation der Zielbündel mit den zielrelevanten Objekten der Raumwirklichkeit nennen wir später "Implementierung". Vgl. oben S. 17 und unten 1.5.1. Meines Wissens findet sich in der Raumordnungsliteratur diese prozeßanalytische Figur nicht.

279) Ein solcher "Gesamtplan Schweiz" wird in der Literatur explizit oder implizit beinahe durchwegs abgelehnt. Unter 1.6.2.2. und 1.6.3. ist darzulegen, weshalb ich diese herrschende Meinung für unzulänglich halte.

280) Vgl. oben 1.3.3.

281) Etwa im Rahmen der Bundeskompetenz im Nationalstrafenwesen (vgl. das BG über die Nationalstrafen vom 8. 3. (1966 SR 725.11). Ferner oben S. 38, Anm. 182.

282) Vgl. hierzu unten 1.6.2.2.3.1. f.

283) Vgl. dazu u. a. BOTSCHAFT 1972, 75; ROSENSTOCK 1971, 179.

284) Vgl. unten 1.5. und 1.7.4.

285) Vgl. oben 1.3.3.

286) Vgl. unten 1.6.2.2.2.

287) Vgl. oben 1.3.5.2. und unten 1.6.1.1. (Entlastung der Durchführungsstufen).

288) Für die folgenden Beispiele gilt die Einschränkung, daß im Falle der Notwendigkeit einer Umwandlung von Nutzungsgebieten in Nutzungszonen (vgl. unten 1.6.1.2.3.) ein Konkretisierungsspielraum gegeben ist.

289) Vgl. zum einschlägigen Waldrecht: G. BLOETZER: Walderhaltungsgebot und Rodungsbewilligung, in: ZBl 1972 (73), 428 ff., 430 f. (Rechtsgrundlagen der Walderhaltung) und 441 (Zuständigkeiten). Zum Begriff des Waldes: BGE 98 Ib 364; zum Verhältnis der eidgenössischen Forstpolizeigesetzgebung zum kommunalen Baurecht: BGE vom 15. 12. 1973, in: ZBl 1974 (75), 351 ff.

290) Vgl. die Beispiele unten 3.3. Solche Ziele beinhalten etwa: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsstruktur, Zahl und Struktur der Arbeitsplätze, Städtebau, Verkehr, Wohnqualität, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Finanzen oder "Politik" gem. "13 Ziele für Ostermundigens Ortsplanung" in: Der Bund vom 7. 8. 1974 (Nr. 182), 7 .

291) Vgl. oben 1.2.1.1.2.

292) Vgl. zu den daran zu stellenden Anforderungen oben 1.2.1.1.2.

293) So etwa A. ESTERMANN: Die Baufreiheit und ihre Schranken: Eine vergleichende Darstellung des Bau- und Siedlungsplanungsrechtes der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von Rechtsstaat und Sozialstaat, Diss. Winterthur 1965, 68; D. VOLKMAR: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Berlin 1972; K. OBERMAYER: Der Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart 1956, 80 (ders. 1960, 164 ff. vertritt nunmehr die Ansicht, der Plan sei eine konkrete Entscheidung). Von dieser Auffassung geht auch die frühere bundesgerichtliche Praxis aus (vgl. BGE 86 I 148; 78 I 407 f.; 87 I 360). Die daran geäußerte Kritik: E. KIRCHHOFER: Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung, in: ZSR 1939 (58, 147 und M. IMBODEN: Bemerkungen zur schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1960, in: ZSR 1961 (80), 482 ff.

294) So etwa FORSTHOFF 1973, 310 ff. und dort zitierte Autoren; IMBODEN 1960, 113 ff., 125 f.; OBERMAYER 1960, 164 ff.

295) So etwa die neuere bundesgerichtliche Praxis, dargestellt bei P. SALADIN: Verwaltungsprozeßrecht und materielles Verwaltungsrecht, in: ZSR 1975 (94) I, 329 ff.; H. HUBER: Die staats- und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1968, in: ZBJV 1969 (105, 478. Auf dieser Linie liegen etwa folgende Entscheidungen: BGE 98 Ia 31 (der Beschluß, daß in einer Grundwasserzone gelegene Gebiet nicht in die gemischte Wohn- und Gewerbezone einzubeziehen, betrifft ein "generell und abstrakt bezeichnetes" Gebiet und hat daher "eher als Erlaß denn als Verfügung" zu gelten); 96 I 712 (Frage im Zusammenhang mit einer Lärmschutzzone offengelassen); 94 I 342 (Zonen- und andere Pläne stellen "Zwischengebilde eigener Art dar, die sich, wenn sie sich auf ein großes Gebiet, z. B. die ganze Stadt Zürich, beziehen, dem ... Rechtssatz nähern und sich nur schwer als Summe von Einzelverfügungen verstehen lassen, während sie dann, wenn sie einige wenige Grundstücke ... betreffen, sich von einer Einzelverfügung kaum mehr unterscheiden" - vgl. die daran geäußerte Kritik bei H. HUBER (op. cit.); 90 I 350 ("Disposizione intermedia o diversa, die grundsätzlich jederzeit abänderbar ist.).

296) So GRISEL 1970, 395 ff.; BALSCHEIT 1969, 17 ff.; LENDI 1976, 110 ff. und dort zitierte Autoren; M. BULLINGER: Umbildung des Verwaltungsrechts durch Planung in der DDR, in: J. H. KAISER: Planung I, 1965, 189.

297) MÜLLER 1974, 791 f.

298) OBERNDORFER 1972/2, 259 (im Anschluß an das Baugesetzgutachten des BVerwG 3, 427 f.).

299) WAHL 1975, 376. Vgl. ebenso HOPPE 1974, 643 ff.

300) Die Ziele werden vom Plan realisiert. Mit ihrem Eingehen in den

Plan 'verschwinden' sie als selbständige Größen. Vgl. in diesem Sinne: HOPPE 1974, 644 ("die Zielsetzung ... ist ... in den Plan eingegangen"); FORSTHOFF 1968, 23 ("der Plan ist nicht eine Norm, die abstrakte Tatbestände setzt und als solche 'gilt' ... Der Plan erhält ... seine spezifische Logik aus dem Umstand, daß er ausschließlich auf den Vollzug hin angelegt ist."); K. HUBER: Maßnahmegesetz und Rechtsstaat, eine Studie zum rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff, Berlin 1963, 92 ("Der Plan ist auf Vollzug angelegt, sein Zweck ist, erfüllt zu werden, und nicht zu gelten."); U. SCHEUNER: Verfassungsrechtliche Probleme der zentralen staatlichen Planung, in: J. H. KAISER: Planung I 1965, 73 (Der Plan umschreibt einen "Endzustand").

301) A. M. die oben in Anm. 294 angeführten Autoren, die den Plan als Erlaß auffassen. - Planungsziele sind in jedem Fall bloß systemgenerell (vgl. im folgenden); sie sind raumabstrakt und bedürfen daher immer der Umsetzung in raumkonkrete Pläne.

302) Im Bestreben, der unbefriedigenden Alternative von Rechtssatz und Verfügung auch begrifflich zu entgehen, verwenden wir inskünftig den Begriff "Entscheidung" als "für die Verwaltung verbindlichen Abschluß eines Willensbildungs- und Informationsverarbeitungsprozesses im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Hoheitskompetenzen, unabhängig davon, ob er eine Regelung gegenüber dem Bürger enthält oder nicht." (K. VOGEL, zitiert bei BROHM 1972, 286).

303) HOPPE 1974, 643.

304) HOPPE 1974, 644.

305) Vgl. dazu oben 1.2.1.1. und unten allgemein: Formale Differenzierung: 2.4. und 3.1. Postuliert wird eine verfahrensrechtliche Gliederung von Raumplanungsprozessen etwa auch bei: HOPPE 1974, 641 ff.; SCHICK 1974, 474 f.; BROHM 1972, 259 ff. oder WAHL 1975, 377 ff.

306) So auch WAHL 1975, 377.

307) Eigentliche Rechtsverhältnisse im Sinne von öffentlichrechtlich festgesetzten Rechten und Pflichten einzelner Personen außerhalb des politischen Systems entstehen freilich nur bei echtgenerellkonkreten Plänen im Sinne der untenstehenden Unterscheidung. Vgl. zum Rechtsverhältnis: FORSTHOFF 1973, 73, 179 f., 208 f.; BACHOF 1972, 230 ff. oder M. BULLINGER: Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart 1962, 38.

308) Vgl. oben S. 62, Anm. 302.

309) Glücklicherweise verzichtet das RPG darauf, übergeordnete Pläne als bloß wegleitend oder wegweisend oder sogar als nicht verbindlich anzusehen. Dies im Gegensatz zu einzelnen kantonalen Geset-

zen: ZH RRB Nr. 884 vom 12. 5. 1960, 13 f. ("Wegweisend(es) Leitbild") oder LU BauG § 13: "Wegleitend(e) Richtpläne". - Entscheidungen des politischen Systems sind ex definitione verbindlich (vgl. oben S. 13 Anm. 35; S. 19 und unten 3.8.1.2.). Die Verbindlichkeitsfrage darf nicht mit jener nach der Außenwirkung einer Entscheidung und mit der daran orientierten Individualrechtsschutzfrage vermengt werden. Die etwa bei LENDI 1973/3,120 ff. vorgeschlagene Unterscheidung in mittelbar und unmittelbar verbindliche Pläne und die daran orientierten Schlußfolgerungen scheinen mir in diesem Sinne problematisch.

310) Das RPG widersetzt sich dem Erlaß kantonaler Nutzungspläne (vgl. hierzu LENDI 1973/3,128 ff.) mit selbständiger Außenwirkung nicht. Vgl. dazu unten S. 82.

311) So auch WAHL 1975, 376 ff. Vgl. dazu unten S. 82 und 1.7.7. sowie 2.6.2.

312) Vgl. zum Begriff Raumnutzer oben 1.2.3.1. und unten 1.7.2. f.

313) 1.7.2. f.

314) Vgl. in diesem Sinne FORSTHOFF 1968, 27 (Bebauungspläne haben "die Befindlichkeit von Sachen zum Gegenstand". Sie sind nicht auf ein individuelles Verhalten gerichtet.).

315) Vgl. in diesem Sinne anstatt vieler IMBODEN 1971, II, 561 ff. und LEUTENEGGER 1974, 215 (zitiert unten 3.10.).

316) Vgl. BGE 88 I 83 und die oben Anm. 294 angeführten Autoren. Ferner: BVerwGE 3, 458.

317) Vgl. oben 1.3.2. und dort angeführte Literatur. Ferner IMBODEN 1960, 129 ff. und unten 3.8.2.1.2.3.

318) So im Endergebnis trotzdem IMBODEN 1960, 126 (der Plan ist ein Mittel "zur Koordinierung von Einzelakten". Obwohl er oben (123 den Plan als "Summierung von Einzelverfügungen" (vgl. weitere Autoren oben S. 61 Anm. 294) bezeichnet, fährt er hier fort: "Eine unmittelbare ... Anfechtung des Planes ... ruft Schwierigkeiten im Hinblick auf die Interdependenz aller Planungselemente: einige Grundeigentümer verlangen als isolierte Einzelkläger die Überprüfung ihrer ... Situation, während der Plan seinem Wesen nach ... eine Gestaltung in einem größeren Raum anstrebt.").

319) Vgl. oben 1.2.1.1. und 1.3.5. ferner unten 1.6.1.1.

320) Vgl. unten 3.4. im Zusammenhang mit 3.6.

321) Aus Platzgründen muß ich mich hier weitgehend auf allgemeine

Raumpläne im Sinne des oben 1.5. entwickelten Planbegriffes beschränken. Notwendige Durchführungsprogramme (etwa Erschließungs-, Straßenausbau- oder Finanzierungsprogramme) klammern wir hier aus.

322) Ein Plan auf Bundesebene ist umstritten. Vgl. unten 1.6.3.

323) Vgl. LENDI 1973/3, 131.

324) Vgl. die BOTSCHAFT 1972, 66.

325) Vgl. dazu die Zusammenstellung des kantonalen Rechts unten 3.8.2.2.2.4.3. und LENDI 1973/3, 124 ff.

326) LENDI 1973/3, 131.

327) Vgl. unten S. 76.

328) Vgl. in diesem Sinne LENDI 1973/3, 117.

329) Das sind nicht Raumpläne im Sinne dieser Arbeit.

330) Etwa Straßenbaupläne oder Erschließungspläne (vgl. zu den letzteren a. M. D. ACKERKNECHT/W. TSCHOL: Problemaspekte der kantonalen Raumplanung, in: DISP Nr. 38 (Juli 1975) 8).

331) Vgl. dazu LENDI 1973/3, 110 und dort angeführte Autoren.

332) Vgl. in diesem Sinne LENDI 1973/3, 111.

333) So etwa LENDI 1973/3, 116; ders. 1976, 109 (keine Beschränkung beispielsweise auf das Baugebiet); ders. 1975, 18 (aus dem - sicher unbestrittenen - "Grundsatz der raumplanerischen Ordnung des ganzen Raumes" Folge "das auch im Rahmen der Nutzungsplanung, d. h. der unmittelbar verbindlichen, den Grundeigentümer bindenden Planung, der ganze Raum erfaßt werden muß"; D. ACKERKNECHT/W. TSCHOL: op. cit. Anm. 330, 8 (ohne Begründung). Der gleichen Meinung ist auch die BOTSCHAFT 1972, 66 (Nutzungspläne sind nicht nur für das Siedlungsgebiet,"sondern auch für alle anderen Gebiete festzusetzen"). Keine der angeführten Stellen beruft sich unmittelbar auf eine Stelle im Raumplanungsgesetz. Überall spielen planungssystematische Interpretationsüberlegungen mit.

334) Dieser Grundsatz ist unbestritten. Vgl. u. a. die BOTSCHAFT 1972, 28.

335) Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist sicher das Kernstück von Raumplanungsstrategien. Vgl. in diesem Sinne etwa die BOTSCHAFT 1972, 14 f., 22 f., 24 ff.; LENDI 1975, 18 ff. Bei dieser hervorragenden Bedeutung baulicher Nutzung für die

Siedlungsplanung meint etwa das führende italienische Instituto Nazionale di Urbanistica (INU) mit einem "Jus aedificandi" große Teile der Bodenprobleme zu lösen. Vgl. dazu IL CONTROLLO 1970, 46 ff. (V. CABIANCA) und 81 ff. (A. PREDIERI).

336) Nach RPG Art. 29, 3

337) Daß dem im RPG nicht so ist, wurde oben 1.2.3.2. gezeigt.

338) Diese Lösung entspricht der Konzeption des Nutzungsplanes im RPG. Vgl. oben 1.2.3.2. und 1.5.

339) Eine solche Nutzungspflicht ließe sich allein aufgrund des RPG nicht begründen. Vgl. oben 1.2.3.2. Anm. 12.

340) Vgl. oben 1.3.5.

341) Vgl. dazu etwa GEBHARD/REICHENBACH 1974, 271 ff.; BATTIS 1976/2, 145 (Pflanzgebot); oder BGE 93 I 251 ff. (Freihaltezone zur Trennung von Baugebieten und die stadtbernischen Vorschriften 1975, Art. 14 f. und der dazugehörige Vortrag 1975, 2, 7 f. Hier sind Vorschriften und Vor wie Autoren zu behandeln.

342) Vgl. dazu etwa B. HUBER: op. cit. Anm. 117, 89; W. NEUKOMM- Die Landwirtschaftszone nach dem Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz, in: WuR 1971, 100 f.; ALBISETTI 1974, 354 (zu Art. 12 RPG: Landwirtschafts-, Forst-, Erholungs- und Schutzgebiet ist nicht nur nicht Baugebiet. Es handelt sich um eine positive Umschreibung); L. SCHÜRMANN: Raumplanung und Agrarrecht, in: ZBl 1972 (73), 302 f.

343) Vgl. etwa den aufgrund von BGE 91 I 194 veranlaßten Art.27 lit des BauG BE (Ausscheiden von Freiflächen für Skisport; BGE 89 I 103 (Fehlen einer Gesetzesgrundlage für eine Skipistenzone im Kanton Vaadt).

344) Vgl. die "zone viticule" nach Art. 23 des BauG von NE. In BGE vom 19. 2. 1975 (in: ZBl 1975 (76), 289 ff.) handelt es sich um eine bloß deklaratorische Rebbauzone.

345) Vgl. unten 1.6.1.2.2.

346) Vgl. LENDI 1973/3, 122 f.

347) Vgl. unten 1.6.2.1.

348) Etwa bezüglich Landwirtschafts- oder Forstgebiet (Art. 12 f.).

349) Etwa wie Richtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen gem. Art. 19.

350) Vgl. zur Begründung oben 1.3.5.2. und unten S. 82.

351) Vgl. oben Anm. 337 und LENDI 1976, 106 f.

352) Einen derartigen Fall hatte das zürcherische Verwaltungsgericht am 21. 2. 1975 zu entscheiden (in: ZBl 1975 (76), 468 ff.). Es ging um ein Verbot landwirtschaftlicher Nutzung aus Gründen des Naturschutzes, welche ein Ried zum Schutzgebiet erklärte. Das Gebiet kann danach nicht wie bisher landwirtschaftlich genutzt werden. Auch sind Bodenverbesserungen und Auffüllungen verboten. Das Gericht: "Das Verwaltungsgericht hatte bisher vor allem Ansprüche wegen materieller Enteignung zu beurteilen, die aus der Zerstörung einer Bauchance hergeleitet wurden. Die dabei gewonnenen Grundsätze müssen aber ihrer Begründung nach auch dann gelten, wenn die Einbuße am Verkehrswert auf den Entzug einer anderen Nutzungsmöglichkeit zurückzuführen ist."

353) Es ist aber denkbar, daß die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes die Gewährung von Subventionen darauf abstellt, ob eine Anbaufläche in der - raumplanungsrechtlich definierten - Landwirtschaftszone liegt. Eine Umwandlung von Landwirtschaftsgebiet in eigentliche Landwirtschaftszonen und eine parzellenscharfe Abgrenzung dieser Flächen vom übrigen Gemeindegebiet (Art. 16) wäre dann landwirtschaftspolitisch motiviert.

354) Vgl. in diesem Sinne Art. 93 BauG von BE (kantonaler Überbauungsplan mit der Rechtswirkung der kommunalen Überbauungspläne zur Feststellung von regionalen Grünflächen, Erholungs- und Schutzgebieten "als vorsorgliche Maßnahme zum Schutze gefährdeter wichtiger Interessen der Kantons- und Regionalplanung"); § 121 BauG von AG (kantonale Überbauungspläne).

355) Zu dieser Aufteilung des Siedlungsgebietes vgl. unten 1.6.2.1.

356) Vgl. unten S. 76.

357) Der Umstand, daß dieser Grenzverlauf nicht parzellenscharf festgelegt sein muß, ermöglicht eine - vor allem an den Ortsrändern planerisch wünschenswerte - Flexibilität.

358) Vgl. die Baugesetze der Kantone BL; FR (VO vom 15. 2. 1965 Art. 34); SG (Art. 7); VD (Art. 56 quinquies); ZH (zwar ist nach § 46 im Endergebnis alles Gemeindegebiet eingezont, aber die Land- und Forstwirtschaftszone wird durch den Kanton festgelegt (§ 38), so daß der kommunale Nutzungsplanungsprozeß ebenfalls nur Teile des Gemeindebanns überzieht).

359) So etwa LENDI 1975, 18(zitierte Stelle oben Anm. 333.).

360) Kreisschreiben vom 20. 4. 1972 in Baugesetzgebung des Kantons Aargau (141).

361) Vgl. die Beispiele oben Anm. 341.

362) Vgl. unten 3.8.1.2.2.2.4.

363) Vgl. unten 3.8.1.2.2.2.5.

364) Vgl. die Sachlage im oben Anm. 352 angeführten Zürcher Entscheid. Beschränkungen landwirtschaftlicher Nutzbarkeit dürften auch bei Grünzonen, die die Freihaltung eines Geländes im Interesse des Gewässerschutzes (vgl. das Beispiel in BGE 93 I 705) bezwecken, eintreten. Bei Grünzonen, die als Freihaltezonen zur Trennung von Baugebieten bestimmt sind, wird der Zweck durch landwirtschaftliche Nutzung nicht vereitelt. Auch das Erstellen privater oder öffentlicher Parkanlagen, Spiel-, Sport- oder Campingplätze, Friedhöfen usw. (so BGE 93 I 251 ff.) dürfte als zonenzweckkonform erachtet werden.

365) So die "zone vidicule" in Art. 23 des BauG von NE.

366) Etwa durch Errichtung landwirtschaftspolitisch motivierter Mais-, Kartoffel-, Zuckerrüben-, etc. etc. -anbauzonen oder gar von Zonen für biologischen Landbau.

367) Vgl. oben Anm. 349.

368) Vgl. LENDI 1973/3, 117, 131.

369) Vgl. oben 1.2.3.1. f.

370) So etwa obstpolizeiliche Vorschriften in ausgesprochenen Obstkulturkantonen betreffend Qualitäts- oder Standortsanforderungen und indirekte Steuerungsmaßnahmen der Eidg .. Alkoholverwaltung zwecks Verhinderung von Überschußproduktionen. Vgl. etwa BRB vom 19. 9. 1955, SR 916.131.1).

371) Vgl. die BOTSCHAFT 1972, 69.

372) Nachzuweisen sind nach ständiger Praxis ein öffentliches Interesse, eine gesetzliche Grundlage und die Verhältnismäßigkeit der getroffenen. Maßnahmen. Vgl. anstatt vieler: IMBODEN 1971, 547 ff.; GRISEL 1970, 397 ff.

373) Diese liegt m. E. darin, daß als materielle Enteignung nach Art. 48 und nach einschlägiger Rechtsprechung nicht nur die besonders gewichtige Erschwerung oder Verunmöglichung einer bestehenden, sondern auch einer - wenn auch zeitlich und nach objektiven Umständen limitierten - zukünftigen Nutzung gilt. Die schädliche Bodenspekulation läßt sich damit nicht hinreichend bekämpfen.

374) Vgl. dazu KUTTLER 1971, 92 ff. Zum gegenseitigen Verhältnis vom Bundesbeschluß über den Erwerb von Grundstücken durch

Personen im Ausland, im Gewässerschutzrecht und im (geplanten) Raumplanungsgesetz: BGE 101 Ib 26 ff. und 101 Ib 194 f. (Vorrang der Bauzone gegenüber dem GPK). Vgl. dazu auch oben S. 33 Anm. 157.

375) Diese - unbestrittene - Aufgabe kommt schon den Zonenplänen des kantonalen Baurechts zu. Vgl. etwa die Baugesetze der Kantone BE (Art. 20 ff.); SG (Art. 10 ff.) oder ZH (§§ 47 ff.). Wie detailliert die einzelnen Zonen die Nutzungsart umschreiben, hängt vom Zweck ab, den die Zonenausscheidung verfolgt. (Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unten: 3.8. .2.2.2. .). Eine Beschränkung "auf eine möglichst geringe Zahl von möglichst abstrakt umschriebenen Zonenarten" (LENDI 1976, 156 f.) läßt sich derart allgemein wohl nicht postulieren. Mitunter kann es gerade aus der Sicht der Verhältnismäßigkeit geboten sein, mit differenzierteren Zonen als etwa nur mit den vier von LENDI 1976, 157 vorgeschlagenen (Bauentwicklungs-, Bau-, Freihalte- und Industriezone) zu operieren. In diesem Sinne sieht etwa der bernische Nutzungszonenplan drei verschiedene Wohnzonen (differenziert nach Anteil reiner Wohnnutzung), zwei Arbeitszonen und vier Arten Zonen im öffentlichen Interessen vor (Art. 5 ff. der Vorschriften 1975). - Vgl. zur Kritik der Wirkweise wenig differenzierter Zonentypen im BBauG und in der BaunutzungsVO der BRD etwa WOLLMANN 1974, 203 ff.

376) So etwa Art. 21 des BauG von BE; Art. 12 ff. des BauG von BL; § 128 des BauG von AG; oder § 48 des BauG von ZH. Die Ausnutzungsziffer ist ein gerade für Städte bedeutsames Instrument zur Steuerung der Stadtdichte. Eine "Verdichtung der Stadt" als Aufgabe der "Stadtpflege" fordert B. HUBER: op. cit. Anm. 117, 54. Vielfach werden über die Gewährung angehobener Ausnutzungsziffern städtebaulich erwünschte Verhaltensweisen der Grundeigentümer bewirkt.

377) Solche Bestimmungen enthalten Zonen der Baugesetze der Kantone: VD (Art. 24: Zone = "une fraction du territoire la quelle s' appliquent des conditions de determinées relatives à construction ainsi quà la destination du sol.") SG (Art. 9 die Zone umschreibt - neben Art und Intensität der Zone auch die "Regelbauweise".); BS (Anhang zum Hochbaugesetz); BL (§ 14: die Zone umfaßt neben Bestimmungen über Art und Ausmaß der Nutzung auch Vorschriften über Bauweise und Stellung der Bauten, über Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Dachformen etc.) oder ZH (§ 48). Die BOTSCHAFT 1972, 67 schließt gestalterische Momente in den Nutzungsplan mit ein.

378) A. M. LENDI 1976, 158. Danach ist der Baulinienplan kein Plan der Nutzungsordnung, weil "seine Aufgabe ... primär eine polizeiliche" ist. Dieses für die Frage der materiellen Enteignung (Art. 48 III) bedeutsame Unterscheidungskriterium scheint mir in

diesem Zusammenhang fragwürdig. (Polizeiliche) Gefahrenabwehrfunktionen können auch anerkannte Nutzungszonen erfüllen. Beispiel: die Schutzzone oder die "Gefahrenzone" nach BauG von BE, Art. 30).

379) Vgl. die Formulierung von Art. 21 BauG von BE: "Bauzonen sind Teile des Baugebietes, für welche gleiche Vorschriften über Art und Grad der Nutzung gelten." Ferner etwa das BauG von GL Art. 9.

380) Vgl. zum Begriff: LENDI 1973/3, 122 f. Ferner die Formulierung in § 19 I BauG von ZG: "Der Zonenplan teilt das ganze Gemeindegebiet nach Art der Nutzung in genau abgegrenzte Zonen ein ...".

381) Vgl. in diesem Sinne: BGE 98 I 581 ff.; VLP/ASPAN: Entscheidsammlung über das schweizerische Bau- und Planungsrecht, Karte Nr. 166 ("il est frequent que des parcuelles de une surface relativement grande ne rentrent que pour une toute petite partie dans une zone de construction"); Entscheid des aargauischen Verwaltungsgerichts vom 23. 4. 1975 (in: ZZBl 1975 (76), 424 ff.).

382) Vgl. die oben unter 1.3.5.3.1. zitierte Literatur. Ferner: ERNST/ZINKHAHN/BIELENBERG, zitiert bei WOLLMANN 1974, 204. Sie sprechen von "vertikaler Planung" als von "verbindlicher Festlegung unterschiedlicher Nutzungsarten in Ebenen baulicher Anlagen".

383) Vgl. oben 1.3.5.3.1. Ein ähnlicher Effekt läßt sich auch dadurch erreichen, daß man je ausgeschiedene Zone unterschiedliche Nutzungen unter Angabe des zulässigen Mischverhältnisses festlegt. Dabei wird man in der Regel die ertragsreichere Nutzung prozentual nach oben begrenzen. Vgl. in diesem Sinne die Art. 6 ff. der VORSCHRIFTEN, 1975.

384) Vgl. Art. 9 der Stadtbernischen VORSCHRIFTEN 1975.

385) Das in Anm. 383 erwähnte System der vorgeschriebenen Mischverhältnisse der Zone ermöglicht eine flexible und problemgerechte Durchsetzung des abstrakt vorgeschriebenen Mischverhältnisses durch die Baubewilligungsbehörde.

386) Gem. RPG Art. 29 II ff.

387) Etwa im Sinne des "Ius Aedificandi" im Vorschlag des INU zitiert oben Anm. 335. A. M.: LENDI 1976, 153 (solche Baubewilligungen sind nach LENDI Ausnahmebewilligungen).

388) Dieser Anspruch des Bewilligungsnehmers ist ein Wesensmerkmal, das die Bewilligung von der Konzession abhebt. Vgl. hierzu LEUTENEGGER 1974, 215 ff.

389) Vgl. unten 3.10. bezüglich der Legitimation zur Anfechtung angeblich widerrechtlich erteilter Bewilligungen.

390) Beispielsweise ein kleineres Naherholungsgebiet, bei dem in erster Linie der Umstand interessiert, daß ein solches vorhanden ist. Wo es genau liegt, interessiert demgegenüber weniger.

391) Oben 1.3.5.4.

392) Vgl. oben 1.3.5.3.1.

393) Vgl. zum Begriff: oben 1.5.2.2.

394) Vgl. oben S. 46, Anm. 237.

395) Vgl. zum Kriterium genauer unten 1.6.3.3.1.

396) Zu niedrige Ausnützungen können in städtischen Gebieten das Ziel einer minimalen Baudichte (vgl. zur Bedeutung: B. HUBER: op. cit. Anm. 117, 55) vereiteln und damit das Bild der Gesamtstadt beeinträchtigen. Zur Bedeutung der Ausnützungsziffern für die - gesamtstädtisch zu produzierende - Infrastruktur: oben S. 76.

397) Vgl. zur Bedeutung: oben 1.3.5.3. - Quartierzentrenbildung war nach internen Auskünften ein Hauptziel der Arbeiten zum Berner Nutzungszonenplan. Das kommt auch zum Ausdruck im VORTRAG 1975, 3 ff.

398) Vgl. oben S. 48 f.

399) So: P. R. G. 1973, 28 f.

400) Weil sich diese Arbeit auf Aspekte der Partizipation an der kommunalen Nutzungsplanung konzentriert, wird die folgende Darstellung weitgehend eine auf das Formale beschränkte (und daher verkürzte) Auflistung der hierfür präjudizierenden übergeordneten Planungsentscheidungen sein. Etwas mehr zu gewichten ist lediglich das Verhältnis der kantonalen Planung zu den Bundesplanungsentscheidungen, weil hier der in dieser Arbeit ganz allgemein interessierende Demokratisierungsgrad des raumpolitischen Gesamtsystems zu problematisieren ist.

401) Vgl. oben S. 44 f.

402) Vgl. oben S. 62.

403) Vgl. oben S. 62 f.

404) Vgl. zum kantonalen Recht: BauG von BE Art. 92 (eigentliche kantonale Richtpläne) und 93 (kantonale Überbauungspläne "mit der Rechtswirkung des kommunalen Überbauungsplans" etwa für "Freiflächen für öffentliche Werke von kantonaler oder regionaler Bedeu-

tung, regionale Verkehrsanlagen, regionale Grünflächen). Solche Entscheidungen müßten m. E. auch in den als "Teilrichtpläne" bezeichneten Plänen des Verkehrs oder der öffentlichen Bauten (Art. 17 und Art. 19 RPG gem. RaumplanungsG enthalten sein.); BauG von VD Art. 53 ff. ("plan d'extension cantonal", der Straßen und öffentliche Werke beinhaltet, "qui interessent l'ensemble ou une partie importante du canton" dieser Plan wäre gem. RPG Gegenstand des kantonalen Teilrichtplans des Verkehrs und der öffentlichen Bauten und Anlagen.); BauG von BL § 35 ("Regionale Detailpläne"); BauG von FR Art. 25 (regionaler Bebauungsplan für Schutzzonen, insbesondere für Seeufer und Landschaften, erlassen in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften über die Ortsbebauungspläne); BauG von AG § 121 (kantonaler Überbauungsplan für öffentliche Gewässer, Kantonsstraßen, Eisenbahnen und Flugplätze). Vgl. auch die Darstellung bei LENDI 1973/3, 125 ff.

405) Diese Pflicht geht aus Art. 2 und Art. 25 ff. RPG hervor. Sie wird deutlich im Falle von Gemeinden, die bisher in Ermangelung eines kantonalrechtlichen Obligatoriums (so etwa im Kanton VS oder TG) keine Bauzone ausgeschieden haben.

406) Die Umschreibung dieses Gebietes ergibt sich zunächst durch den für die Bauzone bundesrechtlich vorgeschriebenen Zeithorizont und durch weitere Anforderungen an solche Bauzonen. Daraus resultiert jedenfalls eine obere Grenze. Im weiteren kann der Kanton m. E. auch das von ihm für den Zeithorizont Z 2 ausgeschiedene Siedlungsgebiet unterteilen und vorerst nur einen Teil zur Disposition der kommunalen Nutzungsplanung stellen. Dieses muß die Gemeinde ihrerseits mit der Planung überziehen. Sie muß es aber nicht zu einer Bauzone machen.

407) Vgl. oben 1.5.2.2.

408) Vgl. oben 1.3.2. f.

409) Vgl. oben 1.3.1. bzw. unten 1.8.7. und 2.5.4. (Kriterien für die Ausgliederung politischer Subsysteme; Systemwidrigkeit sog. absoluter subsystemarer Vetopositionen).

410) Von großer Bedeutung wird daher die unten 2.6.6. darzustellende 'subsystemare Implementierungs partizipation'.

411) Vgl. zu den besonders interessanten Verhältnissen in Frankreich: FRITSCH 1973 und BRUNS 1974, 237 ff. Diese anstaltliche Konzeption der Region wird hier nicht besprochen.

412) WEHINGER 1975.

413) CASATI 1972.

414) R. STICH: Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der

Raumordnungs- und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, 124 ff.

415) VOLWAHSEN 1974, 192 ff. und ders.: Vom Regionalplan zum Flächennutzungsplan, in: Stadtbauwelt Nr. 49 (März 1976), 32 ff.

416) WEHINGER 1975, 182.

417) Eine ähnliche Umschreibung findet sich bei: BECKER-MARX 1965, 54 ff. (Region als Mittel zum Ausgleich sozialer Über- und Unterfunktionen). Vgl. dazu kritisch HISS/SCHNEIDER/WEGENER 1976, 44 ff. (Verschärfung des Gefälles Stadt - Land durch Zusammenfassung in Regionen).

418) WEHINGER 1975, 186. Kritisch A. EVERS 1975, 172 ff. (die institutionelle Ausbildung von Regionen, welche Zentren und Umland zu einundderselben Wirkungseinheit zusammenfügen, verschärft das Zentrum - Peripherie - Gefälle und führt zu vertieften Abhängigkeiten monofunktional genutzter, peripherer Gebiete von den Zentren).

419) WEGENER 1974, 57.

420) BG über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. 6. 1974 (SR 901. 1).

421) Vgl. auch die Definition in der VO zum Investitionshilfegesetz vom 9. 6. 1975 (SR 901.11) Art. 3 (die Abgrenzung von Regionen gilt als zweckmäßig, wenn berücksichtigt sind: "Die Topographie, die Schwerpunkte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivitäten und ihre Erreichbarkeit, die vorhandene und die benötigte regionale Infrastruktur, die Bänderverhältnisse, die institutionellen, sprachlichen, kulturellen und konfessionellen Grenzen, die Entwicklungsbedürfnisse und die Entwicklungsmöglichkeiten.").

422) Vgl. dazu oben S. 55 und 61.

423) Vgl. zum Begriff des raumpolitischen Subsystems: oben S. 42 f.

424) Vgl. oben S. 42 und unten 2.2.5.

425) WEHINGER 1975, 212.

426) CASATI 1972, 106 ff.

427) FAGAGNINI 1974, 365.

428) A. M.: GYGI 1973, 137 ff.

429) Vgl. oben 1.6.1.3. Bei der Kompetenzaufteilung werden den Regionen zur Bewältigung auftretender Folgeprobleme (vgl. oben 1.3.1.) auch Befugnisse außerhalb des Bereichs der Raumplanung (Entwick-

lungsplanung, Lastenausgleich und Finanzordnung) sowie Funktionen der Bezirke, Ämter oder Kreise zu übertragen sein. Vgl. in diesem Sinne: WEHINGER 1975, 213 und dort angeführte Hinweise.

430) Vgl. oben 1.4.3.

431) Vgl. in diesem Sinne: LENDI 1973/3, 135; P. ROSENSTOCK: Die Aufgaben der Kantone auf dem Gebiet der Planung im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln, in: WuR 1971, 110 f.

432) Vgl. zu diesem hier weiter nicht verfolgten Aspekt: AUBERT/ JAGMETTI 1971, 133 ff.; WERNER 1975, 54 ff. und dort zitierte Literatur; WEHINGER 1975, 138 ff.

433) Vgl. zur Problematik der Einkaufszentren anstatt vieler: LANZ/ SALADIN 1976, 89 ff. und dort zitierte Literatur. Ferner unten 1.7.4.

434) Vgl. hierzu die beiden umfassenden Aufsätze von JAGMETTI 1972, 289 ff., 316 ff. und J. MEYLAN: Problémes actuels de l'autonomie communale, in: ZSR 1972 (91), II, 87 ff., 119 ff.

435) Vgl. in diesem Zusammenhang oben: 1.3.4.2. f. und 1.3.5.

436) Vgl. dazu unten 2.6.6. und 3.9.

437) Vgl. zu diesem allgemeinen Grundsatz der Planungswissenschaft oben 1.2.1.1.1.2. (Zielbündelentscheidung).

438) Vgl. oben Anm. 432.

439) Den Bundesstellen zur Genehmigung unterbreitet werden jedenfalls gem. Art. 39 erst die fertigen Richtpläne. Der Verzicht des RPG, die Kantone zu einer Zielbündelentscheidung zu verpflichten (vgl. oben S. 57) ist überflüssig. Denn es muß nach der hier vertretenen Auffassung in jedem Kanton und sei er noch so klein eine Zielbündelentscheidung getroffen werden.

440) Vgl. oben 1.3.4.4.

441) Vgl. dazu AUBERT 1967, 301 f. Die BOTSCHAFT 1972, 71 bleibt unklar.

442) Vgl. die Darstellung bei WERNER 1975, 120 ff. und dort zitierte Literatur aus dem allgemeinen Bundesstaatsrecht.

443) Vgl. oben 1.5.

444) Vgl. hierzu ausführlich unten 1.6.3.3. und dort angeführte Gegenmeinungen. In diesem Zusammenhang soll nur der Nachweis geführt werden, daß - entgegen weitverbreiteter Meinung (vgl. anstatt

vieler WERNER 1975, 54 ff.) die Autonomie der Kantone mit einer expliziten rechtlichen Anerkennung eines auf bundesweit bedeutsame Prozesse beschränkten Gesamtplanes Schweiz stärker geschützt ist als sonst.

445) Zu deren Stellung vgl. 1.6.3.3. und 2.6.5. (allgemein).

446) Dies zumal dann, wenn die Genehmigungskriterien derart allgemein formuliert sind, wie dies in RPG Art. 39 erfolgt ist. M. E. besteht die Gefahr einer 'Überdehnung' zentraler Inhalte (vgl. dazu unten 2.6.3.).

447) Vgl. dazu oben 1.3.2.

448) Vgl. unten 1.6.3.3.3.

449) Vgl. oben S. 41. - Diese Doppelrolle läßt sich auch am Verhältnis von bereits im RPG vorhandenen materiellen Grundsätzen (vgl. hierzu etwa EVERS 1975, 5 f.; KUTTLER 1971, 88 ff.; WERNER 1975, 76 ff.; CK-73 1973, 9 ff.; LENDI 1973/1, 8 ff.) und den "weiteren materiellen Grundsätzen" gem. Art. 21 darstellen: Die ersteren wurden bereits im jetzigen Stadium der Gesetzgebung festgesetzt. Die letzteren lassen sich erst aufgrund einer Auswahl aus den (aus Untersuchungen hervorgegangenen) Leitbildvarianten aufstellen. Vgl. in diesem Sinne: LENDI 1973/1, 11; CK-73 1973, 5 f.

450) Vgl. dazu u. a.: WOLLMANN 1974, 202; EVERS 1975, 9 (Lösung der Zielkonflikte mittels "Vorzugsreihen"); E. MÜHLICH/ I. MÜHLICH/KLINGER: Zur öffentlichen Planung mit Alternativen, in: Stadtbauwelt Nr. 47 (Sept. 1975), 185 (Zielkonflikt Wirtschaftsförderung - Raumplanung). Ferner oben 1.2.1. und 1.2.3.2. - Auch in der Praxis treten solche Zielkonflikte auf: vgl. etwa den ENTSCHEID des BR vom 17. 12. 1973 (Transportkonzessionsrecht gem. Postverkehrsgesetz contra Raumplanung); BGE vom 27. 11. 1974 (in: ZBl 1975 (76), 153 ff.: Raumplanung contra preisgünstige Stromversorgung, hier zugunsten der letzteren entschieden); BGE 100 Ib 449 (Gewässerschutzrecht und Raumplanung, hier unter dem Gesichtspunkt der Beschwerdelegitimation von Natur- und Heimatschutzorganisationen für Belange des Gewässerschutzes); vgl. weitere Urteile zum Verhältnis Raumordnungsrecht und Gewässerschutzrecht: oben S. 76 Anm. 374.
Die BOTSCHAFT 1972, 26 und 54 geht davon aus, daß im Konfliktfall die Bundesspezialgesetzgebung dem RPG vorgeht. Als Beispiel wird eine mögliche Kollision zwischen Vorschriften über die militärische Geheimhaltung und dem Gebot, Gesamtrichtpläne öffentlich bekanntzumachen, genannt.

451) Das ist bei der Eidg. Volksinitiative gegen Kernkraftwerke nicht der Fall. Hier werden absolute subsystemare Vetopositionen (vgl. hierzu unten 2.5.4.) aufgestellt, die ein untaugliches Mittel zur Bekämpfung von Atomkraftwerken sind. Darauf ist unten 1.7.7. und 2.5.4., bzw. 2.6.3. etwas näher einzutreten.

452) Es gibt keine siedlungspolitischen Gründe dafür, daß ein Werk der Energieerzeugung an einem bestimmten Standort zu errichten ist, etwa weil Siedlungen ohne Kraftwerke in unmittelbarer Nähe nicht bestehen könnten. Raumplanerische Gesichtspunkte können nur angeben, wo keine derartigen Werke errichtet werden dürfen. Positive Standortaussagen lassen sich aus energiewirtschaftspolitischen Überlegungen herleiten.

453) Auch hier kann die Raumplanung nur sagen, wo keine solche Einrichtungen gebaut werden sollen. Es sind Gründe der Gesamtverteidigung, die positive Standortaussagen zulassen.

454) Vgl. WOLLMANN 1974, 202: "Zielkonflikte, die in den vielfach als diffuse 'Zielbündel' erscheinenden zentralanstaltlichen Handlungsprogrammen enthalten, um nicht zu sagen versteckt sind," brechen vielfach erst in der lokalen Konkretion auf. Eine solche Überwälzung ist auch aus der Sicht der Folgeproblemebewältigung (vgl. oben 3.1.1.) nicht angebracht.

455) Vgl. oben S. 33. In diesem Sinne ferner LENDI 1973/3, 6.

456) BV Art. 24 quinquies und BG über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. 12. 1959 (SR 732.0).

457) In Art. 2 II.

458) Davon geht der Zwischenbericht der eidgenössischen Gesamtenergiekommission vom Juni 1976 aus.

459) Es müßte mithin durch Übergang vom Bewilligungssystem (BG über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. 12. 1959 Art. 4 ff.) zum Konzessionssystem ermöglicht werden, daß - unter angemessener Mitwirkung der getroffenen Subsysteme (Kantone, ggf. Regionen, Gemeinden, ggf. sogar 'Kraftwerkregionen') - unter Berücksichtigung der Belange der Raumplanung auf Bundesebene Standortentscheidungen gefällt werden könnten.

460) Vgl. FABER 1974, 105.

461) Dies solange, als keine weiteren materiellen Grundsätze auf Bundesebene vorliegen, die weniger abstrakt und damit operationaler sind, als die Bestimmungen von Art. 1 RPG. Äußerst bemerkenswert ist demgegenüber der ENTSCHEID des BR betreffend Transportkonzessionserteilung an die Luftseilbahnen Saas-Fee AG vom 17. 12. 1973 (ZBl 1974 (75), 271 ff.).

462) Beispielsweise bei standortgebundenen öffentlichen Bauten und Anlagen (Waffenplätze etc.) oder Versorgungseinrichtungen (Kraftwerke). Vgl. die BOTSCHAFT 1972, 26.

463) Vgl. FABER 1974, 106.

464) Vgl. oben S. 18, 41, 60 f.

465) W. ROHNER: Bund und Kantone als Partner in der Raumplanung, in: DISP Nr. 41 (April 1976), 11.

466) Vgl. oben 1.3.3. und KLAGES 1971, 103. Eine Liste solcher national bedeutsamer Prozesse im Falle der BRD findet sich bei WAGENER, zitiert bei HOPPE 1964, 646 und bei WEGENER 1974, 65.

467) ENTSCHEID des BR vom 17. 12. 1973 (ZBl 1974 (75, 274).

468) Erläuternder BERICHT der Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln vom 3. 10. 1970, 27 f. = BOTSCHAFT 1972, 22 (auf Bundesebene ist etwa die Frage zu beantworten: "Wo sollen neue Schwergewichte gebildet werden, von welchen Entwicklungs- und Besiedelungskonzepten soll man gesamtschweizerisch ausgehen?") Oder 37 (die materiellen Grundsätze "werden Aussagen ... enthalten, welcher Art die durch die Planung zu verwirklichende Raumordnung der Schweiz schließlich sein soll").

469) LENDI 1973/1, 11.

470) BÜRCHER/LINDER 1975, 33.

471) RINGLI 1976, 17 ("Die Zentrale-Orte-Struktur legt die Anzahl, Lage und Funktion der zentralen Orte im Gesamtverband und in Beziehung zum Umland fest").

472) ROSENSTOCK 1971, 177.

473) LENDI 1973/3, 133.

474) Organisation und Vorgehen bei der Durchführung der kantonalen Planung im Kanton APPENZELL AUSSERRHODEN vom 20. 5. 1974, 4.

475) BÜRCHER/LINDER 1975, 34.

476) CK-73 1973, 41.

477) Vgl. zum Verfahren: CK-73 1973, 7.

478) Vgl. anstatt vieler: LENDI 1973/3, 137 f.

479) So CK-73 1973, 41.

480) BOTSCHAFT 1972, 63.

481) Daß das nicht genügen kann, wurde oben S. 93 f. gezeigt.

482) Genau das erfolgt aber, wenn auf dem Wege der Gesetzgebung nur

materielle Grundsätze als generell-abstrakte, aus dem oder den Leitbildern der Schweiz gewonnene Entscheidungen erlaßt werden können. Das legen u. a. die BOTSCHAFT 1972, 63 und LENDI 1973, 1, 11 ff. nahe.

483) Vgl. anstatt vieler EVERS 1975, 5; LENDI 1973/1, 11.

484) Vgl. oben S. 97 Anm. 466.

485) LENDI 1973/1, 11.

486) Vgl. hierzu unten 3.8.3.2. Eine Diskussion des Parteibegriffs würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

487) Vgl. dazu etwa BROHM 1972, 259 ff.; WALTER 1973, 172 f.

488) Vgl. hierzu unten 2.2. f.

489) Vgl. hierzu unten 2.5.4.

490) Unten 3.8.3.2.

491) Maßnahmen sind "Entscheidungen" im Sinne der Ausführungen auf S. 62 oben.

492) Vgl. hierzu oben 1.3.5.3.1. Ferner B. HUBER: op. cit. Anm. 107, 52; ATTESLANDER/HAMM 1974, 16 ff.; ROSOW 1974, 183 ff.

493) Das zeigt etwa die Entwicklung in den Kantonen VS oder AR. - Vgl. zu VS: GRUNER 1976, 3 (Untersuchung des Zusammenhangs von Wählerverhalten und breiter Streuung des Grundeigentums im Zusammenhang mit der Raumplanung. VS verwarf sowohl das RPG als auch ein kantonales Raumplanungsgesetz wuchtig). In beiden Kantonen wird Raumplanung von den Behörden gleichwohl als dringende Aufgabe angesehen. (Vgl. für AR: BERICHT: op. cit. oben Anm. 474.)

494) Vgl. die Zusammenstellung bei BINSWANGER et AL. 1975, 17 f.

495) Vgl. oben S. 26 f.

496) Vgl. oben S. 27 f.

498) ABENDROTH 1968/2, 109 ff. Ferner KAMMLER 1968, 99 ff.

499) Vgl. hierzu oben S. 25 ff.

500) Mit LUHMANN 1965, 123 ff. gehen wir davon aus, daß der Verfassungsschutz des Eigentums "nicht auf die individuellen Persönlichkeitsbedürfnisse des Eigentümers zugeschnitten" ist, sondern

auf die spezifische Kommunikationsrolle des einzelnen im Wirtschaftssystem: auf seine Möglichkeit, nach bestimmten, vorhersehbaren Regeln über Geld oder geldäquivalente Sachwerte verfügen zu können (123). Das Wesen des Eigentums ist in der Erhaltung des Geldwerts zu erblicken. "Diese Wesensbestimmung muß im Zusammenhang gesehen werden mit der sozialen Differenzierung und mit der Abstraktion des Eigentumsbegriffs zu einem rollenunabhängigen ... Recht an Sachen" (124). Diese "Auslegung des Eigentumsrechts als Geldwert entspricht nicht nur der Verfassung ..., die ja Reduktion des Eigentums auf Geld durch Enteignung mit der Wesensgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG für vereinbar hält, sie allein entspricht auch den Realitäten unserer Sozialordnung ..." (125). - Solche Betroffenheit in Vermögensinteressen kann nach Art. 8 des Gesetzes über die Gemeinden und Pfarreien vom 19. 5. 1894 von FR sogar dazu führen, daß der Betroffene - auch wenn er in der Gemeinde keinen Wohnsitz hat - zur Stimmabgabe in Steuerfragen berechtigt ist. Die Baugesetze der Kantone unterscheiden in den wenigsten Fällen solche andersartige Betroffenheit von raumpolitischer Betroffenheit (vgl. die Zusammenstellung unten 3.8.1.2.2.4.3.).

501) Dabei ist auf das politische Domizil im Sinne von BV Art. 43 abzustellen. Die neuere Praxis tendiert zur Angleichung von politischem und privatrechtlichem Domizil, wobei offenbar der privatrechtliche Domizilbegriff begleitend wirkt. Vgl. in diesem Sinne: TUOR/SCHNYDER: ZGB, 8. Aufl. Zürich 1969, 71 ff.

502) Vgl. oben S. 46 f.

503) Beides trifft etwa zu bei Arbeit, Erholung oder spezialisiertem Konsum.

504) Vgl. die beiden Referate von A. COPT und A. SUTTER zum Thema Raumplanung und Erholungsräume in der Nähe kleinstädtischer Agglomerationen, vom 24./25. 10. 1974 vor dem schweizerischen Städteverband. Beispiele kantonalrechtlich ausgeschiedener Erholungszonen finden sich oben S. 71 und 82. Daß sie auf kantonaler und nicht auf kommunaler Ebene ausgeschieden werden, beweist ihre Bedeutung für alle Personen im Kantonsgebiet. Vgl. in diesem Sinne BGE 96 I 234 ff. (regionales Schutzgebiet in Bachs, ZH).

505) Vgl. hierzu oben S. 46 und die dort zitierte Arbeit von LANZ/SALADIN 1976, 89 ff. Ferner U. WIENKE: Shopping-Center oder Ortszentren, in: Berichte ORL Nr. 30, Zürich 1975. Das Problem ist im kantonalen Recht noch weitgehend ungelöst. Vgl. zur politischen Diskussion etwa NZZ vom 27. 4. 1974 (Nr. 193), 13: Bericht über die Studientagung der VLP in Basel): "Da jedes Einkaufszentrum über die Standortgemeinde hinaus Auswirkungen hat, bedarf es nach STÜDELI für die Sicherung der öffentlichen In-

teressen einer kantonalen Planung, in der zwar nicht die Standorte, aber die Räume für Einkaufszentren angegeben werden, sowie einer kommunalen Spezialplanung". Ferner: NZZ vom 22. 10. 1975 (Nr. 92), 29 (Bericht über einen Bericht einer Expertenkommission "zur Versorgung entwicklungsschwacher Gebiete mit Gütern des täglichen Bedarfs"): Zu prüfen sei, ob die heutige Verfassungsgrundlage ausreicht, "um eine selektive Bewilligungspflicht für den Bau siedlungsmäßig nicht integrierter großräumiger Verkaufszentren gesetzlich zu verankern". Das Problem wird vor allem in den Kantonen AG, SO, ZH, SG und BE diskutiert.

506) Einrichtungen höherer Zentralität. Vgl. oben S. 33 ff. und 46 f. (Normalumwelt).

507) Vgl. zum Einzugsgebiet eines überkommunalen Akutspitals: BGE vom 11. 12. 1974 (ZBl 1975 (76), 297 ff.; BUSSYSTEM: LENDI 1973/3 114; Kehrrichtverbrennungsanlagen, Universitäten, Theater: FREY 1974, 369 ("wie die spill-overs führen auch die Unteilbarkeiten tendenziell zu einem hohen optimalen ... Zentralisierungsgrad"); Spitalwesen allgemein: HANGARTNER 1974, 389 ("Die Entscheide in diesen Fragen berühren ... in elementarer Weise das Leben und die Würde des Menschen, der als Patient im Spital je nach dessen Ausstattung so oder anders behandelt wird. Diese Fragen aber sind keine legitimen kantonalen Besonderheiten." Ganz allgemein führen dichte und intensive Interdependenzen in den Grundlagen in vielen Bereichen dazu, daß "eine Entflechtung der verfassungsmäßigen Kompetenzzuweisungen" nicht mehr möglich ist, ohne "die Erfüllung der Staatsaufgaben und die Grundrechtsstellung der Bürger sehr zu beeinträchtigen"). Vgl. zum Problem der Atomkraftwerke unten S. 114.

508) Vgl. hierzu oben 1.3.1.

509) Vgl. dazu R. NEF: Demokratie und Umweltschutz, Bemerkungen zu zwei Schlagworten, in: NZZ vom 8. 1. 1974 (Nr. 10), 15 und unten 2.5.4.

510) Vgl. oben S. 46 ff. Ferner: JAGMETTI 1972, 364 ff.; R. KÖNIG: Grundfragen der Gesellschaft: DIE GEMEINDE, Hamburg 1958, 25 ff.

511) Zur gleichen Schlußfolgerung gelangten wir oben in Zusammenhang mit der Umschreibung des für eine Siedlung konstitutiven Nutzungsgeflechts: S. 47 f.

512) Wie das im Zusammenhang mit der Legitimation derzeit geschieht (vgl. dazu unten 3.8.3.2.).

513) Im Beschwerdeverfahren läßt sich der Kreis der Beschwerdeberechtigten aus den Planbetroffenen in der Weise ermitteln, daß vom Beschwerdeführer ein Rechtsschutzinteresse verlangt wird.

Betroffenheit allein genügt noch nicht. Vgl. unten 3.8.3.2.

514) Eine solche Regelung sieht etwa Art. 57 des BauG von FR vor, wenn es der Nachbargemeinde das Recht zur Begutachtung der nachbarlichen Zonenpläne zugesteht, die "Zonen an der Gemeindegrenze" vorsehen. Solche Konflikte lassen sich mit dem RPG hinreichend auf Gesamtrichtplanebene lösen und im Genehmigungsverfahren regeln. Vgl. in diesem Sinne schon Art. 9 des BauG von NW, der zwar keinen allgemeinen Genehmigungsvorbehalt kennt, indessen gerade eine kantonale Genehmigung für solche Fälle vorsieht, in denen Zonenpläne aneinanderstoßende Gebiete benachbarter Gemeinden betreffen. Vgl. unten 1.7.6. Punkt 8.

515) Vgl. zur derzeitigen Rechtslage oben S. 38 Anm. 182. Vgl. im im Zusammenhang mit der Diskussion um das sog. "Zürcher Y" die Vorstöße NAUER (Postulat) und WIEDMER (Interpellation) und die bundesrätliche Antwort vom 5. 3. 1975 in NZZ vom 6. 3. 1975 (Nr. 54), 29. Ihr Kernsatz: "Das Expreßstraßen Y in Zürich ist nicht eine bloße Angelegenheit der Stadt, sondern auch eine solche der Region, des Kantons und des Bundes." Daher sei im wesentlichen die Bundesversammlung zuständig. Es ist indessen zu fragen, ob nicht aufgrund einer Betroffenheitsdifferenzierung eine andere Lösung ins Auge zu fassen wäre. So könnte beispielsweise der Bund Eckwerte für die Linienführung setzen, die einen störungsfreien Anschluß der drei Nationalstraßenäste in Zürich gewährleisten sollen. Stadt und Kanton hätten dann zu bestimmen, wie dies im einzelnen sichergestellt werden kann.

516) Vgl. unten S. 114.

517) Das ist der eigentliche Stammbereich kommunaler Nutzungsplanung. Vgl. immerhin die Feststellung oben in Anm. 514.

518) Vgl. oben S. 62 f.

519) Solche wurden oben S. 14 f. angestellt.

520) Trotz des Postulates nach Widerspruchsfreiheit, wie es oben S. 12 aufgestellt wird. Vgl. auch oben S. 97 f.

521) Vgl. oben S. 95.

522) Vgl. oben S. 13 f.

523) Vgl. oben S. 96 f.

524) Vgl. oben S. 55, 62.

525) Vgl. oben 1.3.2.

526) Vgl. oben S. 25 f. (raumpolitisches Gesamtsystem) und 45 (Durchführungssystem).

527) Im echtgenerell-konkreten Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen gem. Art. 19 RPG. Daß dieser Standortentscheid zusammen mit der Kreditvorlage ggf. nochmals diskutiert und bekräftigt oder abgelehnt wird, tut diesem Rechtscharakter nicht Abbruch. Kreditbegehren und Standortentscheid sind auseinanderzuhalten. In Volksabstimmungen wäre zu prüfen, ob man die beiden Fragen getrennt zur Abstimmung bringen sollte, wobei dann die Standortfrage als Rückkommensmöglichkeit auf einen früheren Richtplanentscheid angesehen werden könnte.

528) So etwa die Ausscheidung von Siedlungs-, Landwirtschafts- oder Schutzgebiet im kantonalen Teilrichtplan der Besiedlung und Landschaft, soweit darin Gemeindegebiet betroffen ist.

529) Solche partielle raumpolitische Betroffenheit gewöhnlicher Art lösen sämtliche Gesamtrichtplanentscheide auf kantonaler oder regionaler Ebene bei den Kantons- oder Regionseinwohnern ex definitione aus. Ansonsten gehören sie nicht in die Gesamtrichtpläne. Vgl. den oben Anm. 504 zitierten BGE 96 I 241 (Gemeinde Bachs).

530) Vgl. den Hinweis oben S. 110, Anm. 514.

531) Vgl. oben S. 96.

532) Weil der Bund aufgrund einer Bundessachplanungskompetenz (BV Art. 24 quinquies) handelt, ist diese Gruppe die entscheidende: BGE 99 Ia 256 (Die große Bedeutung, welche die Nutzung der Kernenergie in unserem Energiehaushalt künftig offenbar haben soll und die besonderen Probleme des Betriebs einer Atomanlage, zu deren sachgerechten Bewältigung viele Kantone nicht in der Lage wären, bewirkten, daß in diesem Bereich bundesrechtliche Vorschriften zu erlassen waren, "um so mehr, als durch den Betrieb von Atomanlagen häufig nicht nur die Interessen des Standortkantons, sondern auch diejenigen von Nachbarkantonen und ausländischen Staaten berührt werden." In diesem letzten Nebensatz spricht das BGer die Gruppe 2 oben an). Diese Überlegung führt zur Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kanton in dem Sinne, daß dem Kanton in den Bereichen nuklearer Sicherheit, Landschaftsschutz, Meteorologie, Lärm und Gewässerschutz, nurmehr "ergänzende, nicht aber widersprechende Anordnungen" verbleiben. Auch über baupolizeiliche Bestimmungen darf der Kanton die Funktionsfähigkeit des Atomkraftwerkes nicht in Frage stellen. (U. FISCHER: Die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken, in: ZBl 1973 (74), 96 ff. Vgl. dazu auch den eindrücklichen Aufsatz von HUBER 1973, 23 und den ENTSCHEID des solothurnischen Verwaltungsgerichts vom 16. 11. 1973, in: ZBl 1974 (75), 88 ff.

533) Vgl. unten 2.2. f.

534) BASCHUNG/STÜDELI 1971, 125 ("Der Rechtsschutz (muß) dem sachlich richtigen Planungsablauf angepaßt" werden).

535) BLÜMEL 1972, 26 ff. (Mitwirkungsmöglichkeiten sind vor dem Planfeststellungsverfahren geboten, um im Bereich des Baus von Flughäfen und Bundesfernstraßen Art. 19 IV GG einzulösen).

536) BROHM 1972, 285 ff. (Es ist notwendig, daß "man die einzelnen Verfahrensstufen rechtlich zu erfassen versucht", und diese als Teilentscheidungen verselbständigt.)

537) SCHICK 1974, 474 ("Die pauschale Verweisung des Rechtsschutzsuchenden auf den Vollzugsakt ... ist ... unangemessen").

538) K. REDEKER: Staatliche Planung im Rechtsstaat, in:JZ 1968, 539ff.

539) WAHL 1975, 378 ff. ("Die Betroffenheit einzelner durch Teilentscheidungen" ist anhand von zu entwickelnden Kriterien herauszuarbeiten).

540) DIENEL 1971, 154 ("Probleme haben ihre Einzugsbereiche. Damit lassen sich die Lösungsversuche von Problemen verschiedenen Verwaltungsebenen zuordnen. Die unterschiedliche Zahl von Bürgern macht unterschiedliche Verfahren der Beteiligung möglich und notwendig"). Vgl. in ähnlichem Sinne DAGTOGLOU 1972, 713 f. (weitgefaßte Definition der Verwaltungsentscheidung, die "jede ausdrückliche und definitive Konkretisierung des Verwaltungsvorgehens" umfaßt. Erst auf diese Weise lassen sich Partizipationsprobleme diskutieren). Vgl. ferner oben S. 82.

541) Vgl. unten eingehender 2.5.4. und 2.6.5. (Arten subsystemarer Partizipation).

542) Vgl. unten 2.5.4. Ein Beispiel für eine mögliche derartige Vereitelung bietet der plan de extension cantonal gem. Art. 53 ff. BauG von VD, sofern darin eine Landwirtschaftszone vorgesehen werden soll: Art. 55 schreibt vor, daß eine solche nur mit Zustimmung der Gemeinde kantonalrechtlich ausgeschieden werden darf.

543) Am kantonalen Richtplanungsprozeß werden in der Regel Gemeinden als Subsysteme (neben gesamtkantonalen Interessengruppen) beteiligt.

544) Vgl. in diesem Sinne BGE 96 I 241 f. (Gemeinde Bachs). Weitere Beispiele finden sich bei JAGMETTI 1972, 338 f. und unten 2.5.4. (absolute Vetopositionen).

545) Vgl. oben S. 38 f. und unten 2.5.4.

546) Wenn ein Hausabbruch oder eine Umnutzung eines Gebäudes als unvermeidlich erscheint. Ein ähnlich schwerer Eingriff wird in BGE 99 Ia 250 f. im Falle eines benachbarten Kernkraftwerkes nicht angenommen.

547) Dieser Lösung scheint auch das BGer den Vorzug zu geben: BGE 96 I 237 f.: "In BGE 90 I 338/39 (Verordnung zum Schutze des Sem. a-chersees) hat sich das BG indessen gefragt, ob die im Zusammenhang mit dem Erlaß eines städtischen Bebauungsplans angestellten Überlegungen ohne weiteres auf den Erlaß einer Schutzverordnung mit regionaler Bedeutung und entsprechend zahlreichen betroffenen Grundeigentümern übertragen werden dürften ...".

548) Gegen rechtswidrige kantonale Entscheidungen steht der Gemeinde kraft Gemeindeautonomie (vgl. unten 3.9.2.) jederzeit eine unumstößliche Vetoposition gegen den kantonalen Planungsträger zu, die die Gemeinde auf dem Rechtsweg durchsetzen kann. Darin liegt eine (outputorientierte) Form subsystemarer Partizipation.

549) Eine solche Sacheinheit stellt etwa ein Atomkraftwerk dar. Das Kühlsystem ist beispielsweise "untrennbarer Bestandteil des Kernkraftwerks; seine Gestaltung ist technisch determiniert und seine Auswirkungen auf die Umgebung hängen unmittelbar mit dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammen" (BGE 99 Ia 258). Ein 'Auseinanderschrauben' ist hier nur schwer möglich. Anders ist dagegen im Falle der Sacheinheit Nationalstraßennetz zu entscheiden (vgl. oben Anm. 515). Den Begriff "Entflechtung" verwendet in diesem Zusammenhang auch HANGARTNER 1974, 388 (zitiert oben Anm. 507).

550) Vgl. als Beispiel: das Verhältnis Stadt - Stadtteil oben S. 79 f.

551) So etwa im Falle von Einrichtungen der SBB. Vgl. hierzu oben S. 38.

ANMERKUNGEN ZU KAPITEL 2

1) Vgl. in diesem Sinne etwa SCHMITT-GLAESER 1973, 180 ("politischer Kampfbegriff"); PELINKA 1974, 17 ("latent utopischer Charakter" der Demokratietheorie), 61 ("Sprengkraft des Gleichheitspostulates"); SCHLANGEN 1973, 166 ff. (zum polemischen Kern der ROUSSEAUSCHEN Demokratietheorie); BÄUMLIN 1972, 245 ff.

2) Das gilt vorab für die Vertreter der liberalen Staatstheorie des 19. und der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts bis in die Vorkriegszeiten. Den Nachweis für diese These anhand einschlägiger Quellentexte zu führen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Hinweise finden sich bei BÄUMLIN 1972, 58 ff., 200 ff., 308 ff.; ders.: Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961; GRUNER 1974, 434 ff. Eindrücklich und ob der Fülle der angeführten Autoren für die staatsrechtliche Diskussion der Zwanziger Jahre in der Schweiz sicher repräsentativ ist etwa das Einführungskapitel zum Thema "Politische Grundanschauungen des schweizerischen öffentlichen Rechts" bei F. FLEINER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, 15 ff. - Vgl. zur Verdrängung der politischen Theorie aus der Staatsrechtslehre seit Kriegsende: H. HUBER: Stillstand, Veränderung und Abwertung der politischen Theorie in der Gegenwart (1967), in: H. HUBER: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Bern 1971, 96 ff.

3) Vgl. R. BÄUMLIN, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, 26 ff.; E. GRUNER: Die Parteien in der Schweiz, Bern 1969, 246 ff. (Anhänger der "Versachlichungsthese"); MATZKA 1976, 38 ff.; KAMMLER 1968, 102 f. (Auseinandersetzung mit FORSTHOFFs Interpretation der Sozialstaatsklausel); SCHEFOLD 1974, 8 ff.

4) Vgl. zur Gefahr einer Überhöhung des Rechtsstaatsprinzips in der deutschen Staatslehre u. a.: SCHARPF 1970; FABER 1974, 7 ff.; KARSCH 1973, 54 ff. Das Demokratieprinzip verabsolutiert, wer es außerhalb des Rechts ansiedelt, ihm unterstellt, es sei "von Natur aus machtgierig" (W. MARTINI: Das Ende aller Sicherheit. Eine Kritik des Westens, Stuttgart 1954, 60) oder "Dezisionistisch-totalitär" (W. KÄGI: Rechtsstaat und Demokratie (Antinomie und Synthese) in: Demokratie und Rechtsstaat, Festschrift für Z. GIACOMETTI, Zürich 1953, 108). Aufgrund solcher Annahmen lassen sich dann unzureichende Antinomien von Rechtsstaat und Demokratie konstruieren.

5) Vgl. die bei KARSCH 1973, 38 ff. unter dem Titel "Gewaltenteilung als Hilfe gegen Demokratie" angeführten Autoren wie W. MARTINI, W. KÄGI und - unter dem Titel "Gewaltenteilung als Hemmnis für Demokratie": W. WEBER. Vgl. ebenso die bei BÄUMLIN 1972, 327 ff. unter dem Titel "Die defensive Rechtsstaatstheorie" angeführten Autoren. Eine Auseinandersetzung mit dem "Theorem von der Antinomie von Demokratie und Rechtsstaat muß im Rahmen dieser Arbeit

unterbleiben. Zuzustimmen ist den kompetenten Ausführungen bei FABER 1974, 12 f.; M. IMBODEN: Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Wege der Forschung Bd. 194, Darmstadt 1969, 494 ff. und KARSCH 1973, 108 ff. ("das Gewaltenteilungsprinzip als inhärentes Element des Demokratisierungsprozesses").

6) Vgl. für die Antinomiethese: FORSTHOFF 1954, 8 ff. und (abschwächend) O. BACHOF: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Wege der Forschung Bd. 118, Darmstadt 1968, 165 ff. Einleuchtend hat ABENDROTH 1968/2, 114 ff. dargelegt, daß "der Verfassungsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit ein Strukturprinzip der verfassungsrechtlichen Ordnung" sei;"er verbindet drei gedankliche Elemente zu einer Einheit ..." und: "Die konkrete Inhaltsbestimmung des Sozialstaatsmomentes im Dreiklang der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit ... kann nur dahin verstanden werden, daß der demokratische Gedanke sich in rechtsstaatlicher Weise in die Wirtschafts- und Sozialordnung projiziert" (129). Auch für E. W. BÖCKENFÖRDE: Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für A. ARNDETE, 65 ff. oder H. HELLER: Rechtsstaat oder Diktatur, Tübingen 1930, sehen das Begriffspaar Rechtsstaat und Demokratie nicht antinomisch.

7) Vgl. etwa SCHMIDT 1975, 215 (während das Verhältnis Staatsrecht - Politik derzeit in vielen thematisiert wird, muß bezüglich Verwaltungsrecht - Politik noch vieles aufgearbeitet werden). Diese Trennung ist mitbedingt durch eine entsprechende Anlage der Studienpläne an unseren Hochschulen. Auch die fragwürdige Trennung Gesetzgebung und Vollzug (vgl. oben S. 5) und die in der Praxis wohl immer noch verbreitete Anschauung vom unpolitischen, ewigdauernden Verwaltungsrecht mögen dazu beigetragen haben. Vgl. zum letzteren: BACHOF 1972, 199 ff. (Diskussion über O. MAYER).

8) Vgl. anstatt vieler FABER 1974, 8 f.

9) Vgl. zur Kritik FABER 1974, 8 ("individualistisches Zerhacken politischer Probleme"); BROHM 1972, 254 ff.; SCHMIDT 1975, 207 ff.; BARTLSBERGER 1975, 252 ff.

10) Man ist auch bei uns geneigt, das demokratische Prinzip dem Bereich der Gesetzgebung und das Rechtsstaatsprinzip dem Verwaltungsbereich zuzuordnen. Vgl. hierzu allgemein WALTER 1973, 156 ff.; KISKER 1972, 521 ff.). Um so bemerkenswerter sind etwa folgende Äußerungen, die das Beschwerde- oder Verfügungsverfahren in Bezug zum Demokratieprinzip setzen: IMBODEN 1971, 613 (die Anhörung Verfügungsbetroffener vor Erlaß der Verfügung weist "als Mitgestaltungsrecht eine demokratische Note auf"); Z. GIACOMETTI 1933, 44 f. (zum Ausschluß der Verfassungsgerichtsbarkeit: "Es liegt

dieser Verfassungsvorschrift (scil. BV 113 III) somit ... letzten Endes die Ideologie zugrunde, daß die Bundesgesetze, die naturgemäß unüberprüfbare volontée generale darstellen. Das demokratische Prinzip siegt hier über das liberale Prinzip") oder 87 ff.; SALADIN 1970, 330 ff. (Verfassungsgerichtsbarkeit als Schutz der Demokratie "vor sich selbst, d. h. ... (als) Schutz vor ihrer absolutistischen, auflösenden und unmenschlichen Tendenz"); MÜLLER 1974, 796 (die Mitwirkung virtuell Betroffener in Frühstadien der Planung ist ein "Zentralanliegen des Rechtsschutzes im planenden Sozialstaat").

11) Vgl. dazu SCHEFOLD 1974, 22.

12) Welche Inhalte sollen durch welche Möglichkeiten politischer Partizipation mit welcher Wirkung (bloße Anhörung) institutionalisierte Mitsprache, Inhalt bestimmende Mitbestimmung) gesteuert werden?

13) Vgl. unten eingehend 2.4.

14) Vgl. zur Notwendigkeit sachbereichsspezifischer Betrachtung oben S. 5.

15) Der unten S. 129 entwickelte Begriff der politischen Partizipation umfaßt bürgerschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten in allen diesen Verfahren. Damit soll für eine systematische Analyse sämtlicher derzeit stattfindender Prozesse politischer Partizipation der Weg geöffnet werden. Die verschiedenen der Staats- und Verwaltungsrechtspraxis u. a. Bezeichnung bekannten Partizipationsmittel konzentrieren sich auf institutionalisierte oder institutionalisierbare 'Einfallstore' für politische Partizipation. Sie lassen sich an den Rändern des politischen Systems ansiedeln und können bezüglich Steuerungsrelevanz auf einem Kontinuum lokalisiert werden. Dieses reicht von eigentlicher Systemsteuerung (Parlament) über Systembeeinflussung bis hin zum einfachen Ingangsetzen eines ansonsten inhaltlich vom Partizipienten nur noch schwach determinierbaren Selbstkorrekturprozesses des politischen Systems über (systemeigene) Rechtsmittelinstanzen führt.

16) Mit Blick auf das unten 2.5. darzulegende Demokratisierungsprogramm wäre unter dem Titel Rechtsstaatsprinzip etwa der für einen chancengleichen Zugang zum Verfahren bedeutsame Grundsatz der Bindung der Staatstätigkeit an Gesetz, Form und Verfahren, der Kontrollierbarkeit und Voraussehbarkeit der staatlichen Entscheidungen für die Betroffenen, das Gebot der Einheitlichkeit der Rechtsordnung und damit der Steuer- und Programmierbarkeit des politischen Systems durch die parlamentarische Vertretungskörperschaft, der Gleichheitsgrundsatz und dessen Anwendung auf den Anspruch auf rechtliches Gehör der gleichermaßen Betroffenen sowie Stellung und Funktion des Rechtsschutzsystems im politischen Prozeß genauer zu analysieren. - Vorläufig würde ich dabei folgende Arbeitshypothesen aufstellen:
1. Die Praxis zum rechtsstaatlichen Gleichheitsprinzip hinkt hinter

dessen normativem Anspruch her, weil es im nachparlamentarischen Bereich auf die Rechtsschutzfunktion verkürzt wird. Selbst im Residualbereich des Verfügungsverfahrens vermag es von der Praxis nicht eingelöst zu werden, wo es Prozesse der Leistungsverwaltung zu strukturieren hat. Das defensive Eingriffsdenken steht einer wissenschaftlichen und praktischen Entwicklung leistungsbetroffenheitsdifferenzierter anstelle eingriffsdifferenzierter Partizipientengruppen entgegen.

2. Das Rechtsstaatsprinzip droht in der Praxis seiner Steuerungsfunktion für das gesamte politisch-administrative System durch die Parlamente in dem Maße verlustig zu gehen, als es für die Rechtfertigung nur scheinbarer Steuerungsfähigkeit inhaltsloser Verwaltungsprogramme herangezogen wird. Es verdeckt in solchen Fällen eine in Wirklichkeit mangelhafte Programmierung der Verwaltung und bewirkt - paradoxerweise - gerade das Gegenteil von Voraussehbarkeit qua Gesetzmäßigkeit. Es wird damit objektiv zum Mittel für eine Abschirmung administrativer Prozesse vor dem demokratischen Legitimationsträger. Diese Gefahr besteht insbesondere in Planungsmaterien solange, als wegen der - zugegebenermaßen - bestehenden Notwendigkeit inhaltlicher Offenheit parlamentarischer Grundsatzentscheidungen keine entsprechende verfahrensmäßige Programmierung der nachfolgenden Verwaltungstätigkeit stattfindet.

17) Mit Blick auf das Demokratisierungsprogramm wäre unter diesem Titel vorab das Postulat der Teilhabe der Leistungsempfänger an der Planung und Inhaltgebung staatlicher Leistungen zu untersuchen. Solche Mitwirkungsrechte aller Leistungsempfänger dürften in den Mitwirkungsansprüchen der außerhalb des unmittelbaren Einflußbereichs des politischen Systems befindlichen Leistungsproduzenten (ökonomisches System) ihre entscheidenden und demokratietheoretisch wohl schwer begründbaren Grenzen finden.

18) Mit Blick auf das Demokratisierungsprogramm müßte unter diesem Titel die Problematik der Volkssouveränität und deren mögliche Beeinträchtigung durch Steuerungsverluste der parlamentarischen Vertretungskörperschaften, das Öffentlichkeitsprinzip, das Gewaltenteilungsprinzip und dessen Zu- bzw. Unterordnung zum Demokratieprinzip, der umfassende, über das Stimm- und Wahlrecht hinausgehende Gleichheitsgrundsatz, das Selbstverwaltungsprinzip und die für demokratisch verfaßte Öffentlichkeiten konstitutiven Grundrechte behandelt werden.

19) OFFE 1973, 213.

20) HABERMAS 1973, 15.

21) GROTTIAN 1974, 1922 nach OFFE 1973, 213.

22) Nach OFFE 1973, 213.

23) Vgl. in diesem Sinne HABERMAS 1973, 15 (das legitimatorische System wird hier in Abweichung von OFFE und GROTTIAN als "soziokulturelles System" bezeichnet. Darunter fällt "sowohl die kulturelle Überlieferung

(kulturelle Wertsysteme) als auch die Institutionen, die über Sozialisations- und Professionalisierungsprozesse diesen Überlieferungen normative Kraft geben.").

25) GROTTIAN 1973, 20.

26) Unten S. 144 ff.

27) Vgl. dazu etwa HABERMAS 1973, 51 f. und 73 ff. und dort angeführte Autoren.

28) Vgl. oben S. 27 und die in Anm. 119 angeführten Autoren, insbes. SCHLUEP 1968, 80.

29) LUHMANN 1965, 108.

30) PREUSS 1969, 184 (die Grundlagen des ökonomischen Systems des Bürgertums und jene der politischen Ordnung sind beide abstrakt).

31) HONDRICH 1972, 71.

32) HOTZ/WERDER 1975, 5.

33) Unten S. 151 ff.

34) Vgl. oben S. 1 ff. und unten 3.1.

35) Vgl. u. a. die Arbeiten von: A. MURSWIECK: Regierungsreform durch Planungsorganisation, Opladen 1975; GROTTIAN 1974, 169 ff. (Wettbewerbsgesetzesnovellierung); GROTTIAN/MURSWIECK: 1974, 15 ff. und weitere Arbeiten in diesem Band (insbes. jene von J. KUSSAU/L. OERTEL: Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972, 113 ff.); EHLERT 1974, 143 ff.; WOLLMANN 1974, 201 ff. (Auswahl eines Sanierungsgebietes in Heidelberg); RATZ 1973, 23 f. und dort angeführte Materialien. Vgl. zur amerikanischen Diskussion etwa: BACHRATZ/BARATZ 1970 und MARRIS/REIN 1973. Mit wenigen Ausnahmen (KOCHER 1972, MEYNAUD 1973; einige Hinweise bei NEIDHART 1970, 287 ff.) fehlen solche Untersuchungen meines Wissens in der Schweiz. Vgl. zum raumpolitischen Bereich unten 152 ff.

36) Vgl. oben S. 22 und dort angeführte Literaturnachweise.

37) Vgl. in diesem Sinne: F. SCHARPF: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: PSV 4/1972, 168 f.; MAYNTZ/SCHARPF 1973, 115 ff. und dies.: Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, in: MAYNTZ/SCHARPF (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, 201 ff.; GROTTIAN 1974, 36 ff.; OFFE 1973, 221. (Der Staat hat die "dysfunktionalen Folgen privater Produktion" organisieren, ohne den Primat privater Produktion antasten zu können").

38) Dies die apologetische Version von der These der Volkssouveränität. Vgl. hierzu BÄUMLIN 1972, 200 ff.

39) Vgl. die Darstellung bei BEYME 1974, 215 ff. und (als Vertreter): D. KLEIN: Allgemeine Krise und staatsmonopolistischer Kapitalismus, Berlin-Ost 1974.

40) RONGE/SCHMIEG 1973, 30.

41) Vgl. GROTTIAN 1973, 39.

42) Vgl. GROTTIAN 1973, 39.

43) GROTTIAN 1973, 20.

43) Vgl. zur Unzulänglichkeit dieser (das Phänomen der 'Kolonisierung' unberücksichtigenden) Annahme unten S. 148 f.

44) Wie das beispielsweise in der "Berner Schule von H. Huber" zum Ausdruck kommt: vgl. die Hinweise bei GRUNER 1974, 455. Vgl. zum Beleg den eindrücklichen Aufsatz von HUBER 1971, 361 ff.

45) Vgl. oben Anm. 38. Beim gegenwärtigen Stand einer recht intensiven Mitwirkung der Wirtschaftsverbände am politischen Prozeß (vgl. zum Stand der Forschung in der Schweiz: DELLEY/MORAND 1974, 494: "Nouveau systeme fondé sur la prépondérence du governement", qui "constituent la réponse institutionelle aux exigences du capitalisme avancé"). erscheint analytisch adäquater jene - allerdings normativ konzipierte - These von der Antinomie von Demokratie und Rechtsstaat. (Vgl. dazu oben S. 122, 125 Anm. 16). Sie vermag den gegenwärtigen Dualismus von Staat und ökonomischem System nachzuzeichnen (und in ihrer normativen Anlage auch zu legitimieren). Ihre Fortsetzung findet diese Theorie in der analytisch ebenso scharfsinnigen, wie normativ problematischen Konzeptualisierung des gegenseitigen Verhältnisses von ökonomischem und politischem System als vom Recht institutionalisierte "globale Kompetenzaufteilung oder Gewaltenteilung im ökonomischen, nämlich zwischen Staat und Privaten" (GYGI 1966, 143).

46) Vgl. die Übersicht bei BEYME 1974, 203 ff. Ferner allgemein: HABERMAS 1973, 54 f.: die Legitimationsbeschaffung spätkapitalistischer Systeme kann "nur unter außerordentlichen Umständen und vorübergehend vom Mechanismus allgemeiner Wahlen unabhängig gemacht werden", weil der Staatsapparat "nicht mehr nur allgemeine Produktionsbedingungen ... sichert, sondern initiativ in diesen (scil.: den Steuerungsmechanismus) eingeschaltet wird ..."

47) BADURA 1972, 127 ff. ("Partizipationslücken").

48) VILMAR 1973, 162 ff.

49) NASCHOLD 1972, 57 (Anhebung des Demokratisierungspotentials bei sequenthaften und simultanen Organisationsprozessen).

50) SCHMITT-GLAESER 1973, 190 ff.

51) HARTISCH 1975, 80 ff. ("unmittelbare Teilhabe").

52) DAGTOGLOU 1972, 713 ff. ("Mitwirkung des Betroffenen an Verwaltungsentscheidungen ..., die über die Mitwirkung durch gewählte Volksvertreter hinausgeht und direkt, jedenfalls direkter ist").

53) ALLMOND/VERBA 1963, 28 ff.

54) - 56) fallen weg.

57) SCHMITT-GLAESER 1973, 190.

58) WALTER 1972, 151.

59) BARTLSBERGER 1975, 260.

60) ADERHOLD 1973, 99 f.

61) EHLERT 1974, 155 ("Außensteuerung der Städtebauförderung")

62) Solche gesellschaftliche Partizipation, von der Rechtsordnung durch Tarifautonomie und Eigentumsgarantie gesichert (vgl. oben S. 24 und unten 151 ff.; ferner KUNZE 1970, 18) kann den gesellschaftlichen Entscheidungsträgern auch im politischen System Entscheidrelevanz verleihen und damit Grundlage für politische Partizipation werden. Das ist unten 2.3. zu zeigen.

63) Unten S. 145 f.

64) HARTISCH 1975, 81.

65) SCHMITT-GLAESER 1973, 190.

67) OFFE 1971, 159 (Bürgerinitiativen bringen Formen der Selbstorganisation der Betroffenen hervor, die "im System der politischen Institutionen nicht vorgesehen sind.").

68) C. OFFE: Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen, in: ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, 66.

69) WOLLMANN 1974, 200.

70) GROTTIAN 1974, 171 f.

71) Vgl. die Darstellung und Literaturnachweise bei WOLLMANN 1974, 200.

72) C. OFFE: op. cit. Anm. 68, 66.

73) GROTTIAN 1974, 171.

74) WOLLMANN 1974, 200.

75) OFFE op. cit. Anm. 68, 66; WOLLMANN 1974, 201.

76) Unter Berücksichtigung der Kritik, wie sie oben S. 130 angeführt wurde.

77) GROTTIAN 1973, 20.

78) Etwa im Sinne von ALLMOND/VERBA 1963, 28 (Pseudopartizipation).

79) Im Sinne der Skizze oben S. 126.

80) Vgl. dazu im einzelnen unten S. 146 ff.

81) Vgl. GROTTIAN 1974, 44.

82) Strukturerhaltende Interventionspolitik, wie sie etwa noch im Uhrenstatut von 1951 vorgesehen war, gehört wohl der Vergangenheit an. Der Bundesbeschluß von 1961 und die im Sommer 1976 geplanten Interventionen haben denn auch deutlich den Charakter von Anpassungsinterventionen. Vgl. für den Bereich der Raumplanung unten 3.1.

83) Vgl. hierzu den Überblick bei WÜRTENBERGER 1973 (bis und mit H. HELLER) und zur neueren Diskussion HABERMAS 1974, 131 ff.

84) Im Gegensatz zu HABERMAS 1973 oder WALTER 1974, 573 und dort angeführte Autoren. Legitimation haben etwa nach WALTER "nur qualifizierte, nämlich wahrheitsbezogene und diskursive Handlungsentscheide, die an gesellschaftlich anerkannten Grundnormen orientiert und in die politischen Gegebenheiten integriert sind." Vgl. ferner unten S. 136.

85) Begriff nach LUHMANN 1965, 148 (das Wahlrecht dient dazu, "die innere Differenzierung des politischen Systems in Prozesse politischer Kommunikation und Prozesse bürokratischer Entscheidungsfertigung sicherzustellen"); ders. 1971/2 (Trennung von Politik und Verwaltung als "funktional-strukturelle Innendifferenzierung des politischen Systems". Hier wird er allerdings nur als analytische Größe verwendet.

86) Vgl. in diesem Sinne LUHMANN 1971/2, 75; NASCHOLD 1972, 61 ("... Systeme können nur dann "umweltangepaßte Entscheidungen treffen, wenn sie eine der Umweltkomplexität entsprechende Eigenkomplexität aufweisen").

87) Vgl. HABERMAS 1973, 12 f.

88) Vgl. zum Begriff oben S. 50 und dort zitierte Literatur.

89) Die - hier nicht weiter entwickelte - Unterscheidung in Groß- und Kleineinstellungsentscheidung könnte - ähnlich derjenigen in 'Zweck-Krisen-, Innovations-, Machtzuwachsentscheidungen sowie Entscheidungen zur Entscheidungsentlastung' bei NASCHOLD 1972, 59 ff.) oder in programmgesteuerte und programmsteuernde (LUHMANN 1971/1, 62) - als inhaltliches Kriterium für die Zuweisung von Entscheidungsmaterien an Parlament oder Verwaltung weiterentwickelt werden.

90) Vgl. zum Begriff EASTON 1965, 25 f.

91) Vgl. für die Raumplanung oben S. 52 (Prozeßskizze).

92) Vgl. zur ' vertikalistischen' Betrachtungsweise oben S. 39.

93) Vgl. oben S. 60 ff.

94) So NASCHOLD 1972, 61 (zitiert oben Anm. 86); LUHMANN 1971/1, 53 ff.; ders. 1965, 23 ff.; KÖNIG 1972, 283 f. (im Zusammenhang mit der Kritik der Rätedemokratie).

95) Vgl. schon EASTON 1965, 25 (Verwandlung enormer Umweltvariabilität "into a manageable number of indicators").

96) Vgl. LUHMANN 1971/1, 57 ff. Ferner oben S. 61 f., 117, 125 (Anm. 16). Ebenso OBERNDORFER 1972, 530; SCHARPF 1970, 13; SCHICK 1974, 474; DIENEL 1971, 159; R. BÄUMLIN: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 1966, 259; P. NOLL: Zusammenhänge zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung in allgemeiner Sicht, in: ZSR 1974 (93), II, 259.

97) So etwa (extreme Variante): HENNIS 1973, 13 (Vertrauensrelation und nicht Willensrelation als Legitimierung der Amtsinnehabung). Unter Beizug des rechtsstaatlichen Paradigmas von der Trennung von Politik und Verwaltung bleibt auch LUHMANN 1971/2, 75 bei einer spezifisch bundesdeutschen Skepsis gegenüber dem "government by concent" (vgl. dazu BROHM 1972, 280, Anm. 100). Eine eindrückliche Widerlegung dieser Position findet sich bereits bei KELSEN 1920, 19 ff.: "Die Lehre von der Trennung der Gewalten hat lange als Damm gegen jedes Übergreifen des demokratischen Prinzips über den Bereich der Gesetzgebung gewirkt." "Es ist ein Irrtum, daß die Erzeugung des Rechtes oder ... die Realisierung des Staates - mit der Gesetzgebung abgeschlossen ... sei." Es fehlt daher jeder Grund dafür, "das demokratische Organisationsprinzip auf ein mehr oder weniger willkürlich herausgegriffenes Stadium dieser Prozesse zu beschränken." (21).

98) Vgl. die ähnliche Formulierung bei KÖTTGEN 1968, 14 (die Verwaltung ist mit der Gesellschaft 'mannigfach verzahnt'); MÜLLER

1974, 802 f. ("Kommunikation und Kooperation zwischen den an Leistungsverhältnissen beteiligten Gruppen und einzelnen" zeichnet das Verhältnis Staat - Gesellschaft aus); THOMPSON 1965, 211; SCHMIDT 1975, 192 ("Dauerkontakt zur Verwaltung").

99) Den Begriff "Außendifferenzierung" verwendet KÖNIG 1972, 283 im Zusammenhang mit der Kritik des Rätemodells.
Die Begriffe formale und materiale Differenzierung finden sich in der Literatur nicht. Sie scheinen mir für die Umschreibung des Zustandes insbesondere planungspolitischer Systeme geeignet. Denn diese weisen entlang ihrer Problemverarbeitungsprozesse eine Vielzahl von institutionalisierbaren Öffnungen zur gesellschaftlichen Umwelt auf, deren Einordnung in das " Prokrustesbett der magischen Dreizahl" der Gewaltenteilung (EICHENBERGER 1974, 12) besonders schwerfällt.

100) Im ökonomischen und legitimatorischen System gem. oben S. 126 ff.

101) Diese Frage stellt überzeugend WILDHABER 1975, 144.

102) Vgl. oben S. 132. Analytisch stimme ich in diesem Sinne mit LUHMANN 1969, 27 ff. überein. Auf der Suche nach einer normativen Legitimationstheorie ist der Kritik von R. ZIPPELIUS: Legitimation durch Verfahren? In: Festschrift für K. LARENZ, München 1972, 293 ff. Rechnung zu tragen.

103) So: Demokratisierungsprogramm unten S. 159 f.

104) Vgl. HABERMAS 73, 54 f. (zitiert oben S. 129, Anm. 46); oder DELLEY/MORAND 1974, 494 (Anm. 45 oben).

105) SCHEFOLD 1974, 27.

106) Vgl. zur Ausgangslage BGE 93 I 154. Die staatsrechtliche Beschwerde wurde in diesem Fall - entsprechend langjähriger Legitimationspraxis (vgl. BIRCHMEIER 1950, 363; MARTI 1971, 109; 72 I 24: Leading Case); von der Gemeinde eingereicht. Ein einzelner Stimmbürger, der in seinem Partizipationsrecht verletzt ist, kann nach dieser Praxis (entgegen jener vor BGE 72 I 24) keine Beschwerde führen. Entgegen dieser in BGE 100 Ia 429 bestätigten Praxis und den Ausführungen bei ZIMMERLI 1972, 273 ist m. E. mit GIACOMETTI 1933, 74 und 175 (Anm. 31) zur älteren Praxis zurückzukehren (vgl. die ausführliche Begründung in BGE 42 I 185). Immerhin ist seit BGE 91 I 412 die vorfrageweise Prüfung der Gemeindeautonomieverletzung möglich, wo noch andere Verfassungsverletzungen geltend gemacht werden. Denn die Gemeindeautonomie wird überall begründet mit dem Argument der Selbstverwaltung und der Demokratie. Die Partizipation der Bürger an der Gestaltung der örtlichen Umgebung ist ihr Hauptanliegen. Die öffentlichrechtliche Körperschaft ist kein Selbstzweck. Gemeindeautonomie ist nicht Gemeindebehördenautonomie. Vgl. zum

Autonomieschutz im RPG, unten 3.9.2.

107) Vgl. hierzu LUHMANN 1971/2, 77. Der verfahrensrechtlich institutionalisierte "Regelkreis" wird kurzgeschlossen, wenn sich ein Subsystem Kompetenzen übergeordneter Systeme anmaßt - vgl. zur Problematik im Zusammenhang mit der Rätedemokratie: KÖNIG 1972, 285 ff.

108) Vgl. unten S. 164.

109) Vgl. oben S. 134. Ferner HARTISCH 1975, 98 ff. (Rechtsstaat und Partizipation).

110) Vgl. Demokratisierungsprogramm unten S. 155 ff.

111) Bestrebungen inputorientierter Partizipation konzentrieren sich auf (zwischen-)entscheidvorbereitende politische Prozesse, während outputorientierte Partizipation in der Stellungnahme zu vorgelegten (Zwischen-)Entscheidungsanträgen zum Gegenstand hat. In dieser Arbeit werden wir den Raumplanungsprozeß insbesondere auf kommunaler Ebene in eine Vielzahl von Teilprozessen auflösen und dabei auch ausgesprochene Inputphasen (z. B. die Implementierungsphase) verselbständigen. Es kann daher auf die Verwendung dieser - gebräuchlichen (vgl. etwa BARTLSBERGER 1975, 221, 239; BROHM 1972, 276; und EASTON 1965, 26 ff.) - Unterscheidung verpflichtet werden.

112) Vgl. zum Begriff oben S. 33, insbes. Anm. 89.

113) Vgl. zur demokratietheoretischen Problematik unten 176.

114) Vgl. eingehender unten 146 ff.

115) Diesem Dilemma sehen sich beispielsweise minoritäre Parteien gegenüber, wenn sie einerseits größere Mitwirkungsrechte der Parlamente bei der Bestellung 'gesellschaftsrepräsentierender Gremien' (Öffentlichkeitsvertretungen) verlangen, andererseits nicht damit zu rechnen ist, daß bei der Wahl der Mitglieder solcher Gremien der parlamentarische Parteienproporz politikbereichsspezifisch gebrochen wird.

116) Vgl. oben S. 126 f.

117) Vgl. anstatt vieler: HONDRICH 1972, 54 ff.; PELINKA 1974, 88 ff.; BINSWANGER et AL 1975, 51 f.

118) Vgl. etwa die durchaus richtigen Vorschläge bei FABER 1974, 84 ff., 117 ff.

119) Vgl. die Darstellung oben S. 23 f.

120) Vgl. oben S. 5. Die Beschränkung auf eine Strategie der Demokratisierung des politischen Systems drängt sich nicht nur aus Platz-

gründen auf. Sie vermittelt auch ein realistisches Bild gangbarer Möglichkeiten und vermag durch Aufzeigen ihrer Grenzen dem Postulat nach einer Demokratisierung des gesellschaftlichen Systems auch aus der traditionellen Optik der Demokratisierung des politischen Systems neue Impulse zu verleihen.

121) Vgl. hierzu etwa HONDRICH 1972, 92 ff.; PELINKA 1974, 19, 28 ff., 71 ff.; BADURA 1972, 98 ff. (analytischer Befund); VILMAR 1973, 109 ff.

122) Vgl. die ausführliche Darstellung bei RITTSTEIG 1975, 55 ff., 102 ff. und 233 ff.; SCHLANGEN 1973, 117 f. (England), 171 ff. (allgemein).

123) Die daraufhin stattfindende "Neudefinition der Systemziele im Sinne einer neuetablierten Interessenkonstellation (Umsturz)" (M. JÄNICKE: Krisenbegriff und Krisenforschung, in: M. JÄNICKE (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen 1973, 21) verändert in jedem Falle die Qualität möglicher Partizipation der früher herrschenden Schicht. Vgl. in diesem Sinne W. WAGNER: Kybernetische Revolutionsanalyse und materialistische Geschichtsschreibung in: M. JÄNICKE (Hrsg.): Herrschaft und Krise, a.a.O., 102 ff.

124) Es ist ein Kennzeichen totalitärer Regimes, daß die Autonomie des legitimatorischen Systems staatlicherseits weitgehend aufgehoben wird. Anstelle intersubjektiv als richtig angesehener Werte und Wahrheitsgehalte (vgl. unten S. 144) muß loyales Verhalten durch strikte staatliche Kontrolle und ggf. durch Gewehrläufe erwirkt werden.

125) Die Kantone AI und AR kennen auf Kantonsebene heute noch kein Frauenstimmrecht.

126) Vgl. oben S. 29 f.

127) Vgl. oben S. 45 f. und unten 3.8.1.2.

128) Vgl. oben S. 28.

129) Aus der Sicht des Demokratisierungsprogramms wird eine solche Umverteilung notwendig: unten S. 162 und 3.1.3.

130) Vgl. unten S. 151 und 3.1.3. bzw. 3.8.1.2. (kantonales Recht). Belege finden sich bei folgenden Autoren: A. EVERS 1975, 175 (Kapitalabhängigkeit); MÜHLICH/MÜHLICH-KLINGER 1975, 183 f. (Belange der kurzfristig orientierten einzelwirtschaftlichen Interessen" setzen sich gegenüber allgemeinen Interessen deutlich durch); FEHL 1975, 8 f. (Grund- und Betriebseigentümerdominanz); RATEI 1974, 23 (das "gefürchtete juristische Machtmittel eigenen Grund und Bodens" von 40 Grundeigentümern ist stärker als die

Position von 7000 Mietern in Kreuzberg); KING 1967, 13 (Konzentrierter Grundbesitz: aktiver Faktor bei der Bebauungsplanung); NIGG 1970, 35 (starke Position der Großinvestoren in Berggemeinde dank Nachfrage und informationeller Überlegenheit); DIENEL 1971, 164 (Eigentumsinteresse als Hauptmotivation zur Einblicknahme in kommunale Bebauungsplanvorlagen); HÄUSSERMANN 1974, 243 (informationelle Abhängigkeit der Landesregierung von privaten Investoren); WOLLMANN 1974, 211, 220 ff., 227 (StBauFG als eine "gesellschaftliche Selektivitätsregel", "Privilegienmuster" zugunsten der Grundeigentümer und Investoren in citynahen Kernstadtbereichen); NELLES 1975, 34 f.; LÜCKE 1975, 130 ff. und dort zusammengetragene äußerst umfangreiche Literaturnachweise; R. STICH: Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, 368 f. (möglichst frühzeitiger Einbezug der Grundeigentümer, "die letztlich die Sanierung durchzuführen haben ..., damit das Vorhaben erfolgreich verlaufen kann."; VLP (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung): Alte und doch aktuelle Empfehlungen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 14, Bern 1971, 39 (Nachgeben gegenüber "billigem Spekulationsdenken" bei der Festlegung von Mehrfamilienhauszonen).

131) Vgl. oben S. 28, 31 f.

132) Eine tiefgreifende Veränderung des bodenpolitischen Verwertungssystems kann nur über Bodenreformen gelingen. Vgl. oben S. 31.

133) Vgl. oben S. 140.

134) WATRIN 1971, 126.

135) Die Begriffsbildung ist angelehnt an OFFE 172, 146 (Leistungsverweigerung von konfliktfähigen Gruppen).

136) Vgl. anstatt vieler FLEINER 1970, 375 ff.; MÜLLER 1974, 809: gerade der Leistungsstaat bedarf der "auf freie geistige und politische Auseinandersetzung gerichteten Freiheitsrechte... sie haben den persönlichen und gesellschaftlichen Bereich zu gewährleisten, indem sich Wertungen herauskristallisieren können, die dem Staatsganzen Legitimität verleihen". Die klassischen Grundrechte sind auch als "gegenläufige Kräfte zum jeweiligen status quo der gegebenen Rechtsordnung um jeden Preis zu verteidigen - als Anlaufzonen, in denen sich ... soziale Wertungen ... herausbilden können ...". Vgl. ferner HÄBERLE 1972, 77 ff. (Testfall Privatschulsubventionierung).

137) Vgl. die oben S. 126 zitierte Formulierung bei GROTTIAN 1974, 20.

138) Vgl. MÜLLER 1974, 809; HABERMAS 1973, 140 ff.; RYFFEL 1969, 465 ff.; H. J. HEYDORN: Über den Widerspruch von Bildung und

Herrschaft, Frankfurt 1970, 316 ff.; L. KOFLER: Perspektiven des revolutionären Humanismus, Hamburg 1968, 33 ff.

139) Vgl. HABERMAS 1973, 153 f. ("Verallgemeinerungsfähigkeit")

140) Vgl. aus der reichhaltigen Literatur: ALLMOND/VERBA 1963, 18 ff.; W. DUDLI: Politische Bildung am Wirtschaftsgymnasium, St. Gallen 1975, 3 ff.; H. BUSS: Politikwissenschaft und Pädagogik, Studien über den Zusammenhang von Politik und Pädagogik, Berlin 1968; A. ENGELI: Politische Bildung in der Schweiz, Frauenfeld 1972.

141) Solche Vermittlungsfunktionen analytisch herauszuarbeiten gelingt m. E. methodisch durch die Herausarbeitung des legitimatorischen Systems recht gut. Vgl. zu solchen intermediären Funktionsträgern: H. HESSE: Grundzüge des Verfassungsrechts in der BRD, Karlsruhe 1972, 5. Aufl., 63 ff.; SCHMIDT 1975, 207 f.; B. ZEUNER: Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969, 7.

142) Daß dies in der Raumplanung nicht immer zutrifft, soll unten 149 gezeigt werden.

143) Von niedrigen Stimmbeteiligungen auf ein niedriges Partizipationsniveau an legitimatorischen Prozessen zu schließen und daraus sogar eine mangelhafte Tragfähigkeit kollektiver Wertsysteme herzuleiten, wäre wohl vorschnell.

144) Das schweizerische Parteiwesen ist derzeit noch nicht öffentlichrechtlich geregelt. Vgl. immerhin den ENTWURF für einen Verfassungsartikel über die politischen Parteien vom 18. 4. 1973. Ferner H. STARK: Die Krise der schweizerischen Parteien, Separatdruck aus: Der Bund, Bern 1973.

145) Das Wahl- und Abstimmungsrecht, nicht aber die Möglichkeit der Parteimitgliedschaft, steht einer Person erst nach Abschluß (?) der politischen Sozialisation zu.

146) Eine nur halbwegs vollständige Literaturliste will ich hier nicht geben. Die verschiedenen Staatslexika und sozialwissenschaftlichen Handbücher enthalten reichhaltiges Material dazu. Übersichtliche Darstellungen zum Stand der Diskussion finden sich u. a. bei: BEYME 1974, 203 ff.; BACHRACH/BARATZ 1970; HUNTER 1953; C. E. LINDBLOOM: The Intelligence of Democracy, Decision Making through Mutual Adjustment, New York 1965; OFFE 1972, 135 ff.; PATEMANN 1970; PELINKA 1974, 34 ff.; KISKER 1972, 520 ff.; SCHARPF 1971, 171 ff.; THOMPSON 1965, 208 ff.; SCHMIDT 1975, 186 ff. oder J. H. KAISER: Die repräsentative Funktion organisierter Interessen, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

147) Vgl. zu dieser Formel etwa: H. STARK, op. cit. oben Anm. 124; M. OSTROGORSKI: La Democratie et l'organisation des partis politiques, Paris 1903, 123, 681; GRUNER 1974, 442 f.; R.

KÜHNL : Das liberale Modell öffentlicher Herrschaft, in: ABENDROTH/LEN : Einführung in die politische Wissenschaft, 3. Aufl. München 1973, 65 ff. (liberaler Parteienbegriff).

148) Widerlegt hat diese These bereits E. FORSTHOFF: Die verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950, 7 f. Ob das von B. ZEUNER: Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969, 11 vorgeschlagene Unterscheidungsmerkmal "den gesamten politischen Bereich erfassen" und "nur Teilbereiche erfassen" sinnvoll ist, wird unten S. 149 anhand der schweizerischen Szene bezweifelt.

149) Vgl. anstatt vieler DAGTOGLOU 1972, 715; SCHMIDT 1975, 198.

150) Vgl. die hierzu grundlegenden Arbeiten von HABERMAS 1962 und PREUSS 1969.

151) Vgl. in diesem Sinne SCHMIDT 1975, 198 ("das "Öffentliche eines Interesses ist ... die durch die rechtsverbindliche Entscheidung staatlicher Organe erlangte Zusatzqualität eines ursprünglichen Partikularinteresses"). Ähnlich: HÄBERLE 1970, 69 ff.

152) Vgl. zum Begriff: C. OFFE: Demokratische Legitimation der Planung, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, 137.

153) Vgl. das Standardwerk von HUNTER 1953, Ferner: BADURA 1972, 47 ff.; P. DREWE: Lokale Machtstrukturen: alte Kontroversen, neue Ansätze, in: ATTESLANDER/HAMM 1974, 356 ff.

154) Vgl. etwa die Darstellung bei D. STOLOFF: Die kurze, unglückliche Geschichte der Community Action - Programme, in NASCHOLD/VÄTH (Hrsg.), Politische Planungssysteme, München 1973, 236 ff.

155) Vgl. HUNTER 1953, 82 ff.; MAYNTZ 1972, 349 f.

156) Vgl. D. STOLOFF: op. cit. oben Anm. 154, 239 ff.; MARRIS/REIN 1973, 224 ff.

157) Das Prinzip geht zurück auf P. DAVIDOFF: Advocacy and Pluralism in Planning, in Journal of the American Institute of Planers, Jahrgang 31, 1965, 331 ff. Vgl. weitere Hinweise unten 3.1.2. und 3.4.2.

158) Vgl. etwa BADURA 1972, 127 f.; PATEMANN 1970 22 ff.

159) Vgl. etwa OFFE 1972, 145 f.; ders. 1972/2, 27 ff.; NASCHOLD 1973, 61, 95 f. Ferner oben S. 23 f.

160) Vgl. etwa OFFE 1972, 147; HABERMAS 1973, 58 f.

161) Nur dann können Reformstrategien die im Reproduktionsbereich ansetzen, erfolgreich sein. Mit OFFE 1971, 152 ff. und NASCHOLD 1973, 89 halten wir diese Position für richtiger gegenüber derjenigen, die sich allein auf den Produktionsbereich konzentriert und die "Ressource Sinn"(HABERMAS 1973, 133) als selbständige Determinante im politischen Prozeß abzulehnen tendiert.

162) Vgl. die Skizze oben S. 126.

163) So jene Position, die Bürgerinitiativen, als deren konstituierendes Merkmal oft der Ansatz im Reproduktionsbereich genannt wird (GRONEMEYER 1972, 158 und dort zitierte Autoren) ablehnen. Vgl. den Hinweis von GROSSMANN zu OFFE 1971, 160.

164) Vgl. das Demokratisierungsprogramm unten S. 160 f. (Dekolonisierung).

165) Wobei die Gefahr einer Verdoppelung des Einflusses des ökonomischen Systems besteht. Auf diesen Zusammenhang verweist etwa DIENEL 1971, 161.

166) Vgl. oben S. 128 f. und unten 151 ff.

167) Vgl. dazu HABERMAS 1973, 39: Das kapitalistische Organisationsprinzip "setzt das vom Politischen entkoppelte ökonomische System nicht nur von den Beschränkungen des sozialintegrativen Teilsystems frei, sondern setzt es instand, zugleich mit seinen systemintegrativen Aufgaben einen Beitrag zur Sozialintegration zu liefern". Vgl. zum Kolonisierungsprozeß ferner U. JÄGGI: Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik, Frankfurt 1973, 209 ff. (Allgemein), 297 ff. (Massenmedien). Immer noch aktuell und eindrücklich sind die Ausführungen bei HORKHEIMER/ADORNO 1969, 128 ff. zum Thema Kulturindustrie - Aufklärung als Massenbetrug.

168) Vgl. u. a. FLEINER 1970, 379 f., 389 f.; PROKOP 1973, 9 ff. Zur Agenda großer Wirtschaftsverbände gehört seit langem nicht nur Wirtschaftspolitik im engeren Sinne. Vielmehr umfaßt sie auch Bildungs-, Gesundheits-, Konsumenten-, Medien- oder Wohnbaupolitik. Wer die schweizerische Tagespresse verfolgt, wird bald feststellen, daß die These von B. ZEUNER, op. cit. oben S. 147 Anm. 148, für unsere Verhältnisse wohl nicht zutrifft, daß Verbände nur Teilbereiche der Politik bearbeiten. Vgl. ferner zum Verhältnis von Parteien und Verbänden: E. GRUNER: Die Parteien in der Schweiz, Bern 1969, 167 ff. und die 267 angeführten Autoren; BRIDEL 1962, IV ff.

169) Vgl. u. a. U. JÄGGI: op. cit. Anm. 167, 207 ff. Außer den empirischen Hinweisen bei MEYNAUD 1963 fehlen meines Wissens vergleichbare Arbeiten zum Problem "Zusammenarbeit zwischen

Staat und Wirtschaft" im Bildungsbereich.

170) Vgl. zum Begriff die oben S. 148 Anm. 159 angeführte Literatur.

171) OFFE 1972, 148.

172) Vgl. oben S. 132.

173) OFFE 1971, 159 (= "Bereiche, in denen die Arbeitskraft und das Leben nicht durch individuelle Kaufkraft, sondern kollektiv reproduziert werden: Wohnung, Verkehr und Personentransport, Erziehung, Gesundheit, Erholung usw.").

174) Vgl. BADURA 1972, 24 (Strategie "der vertikalen und horizontalen Kommunikation").

175) Vgl. oben S. 45 f. Umweltschutzgruppen haben in letzter Zeit sicherlich die "Initiativ- und Referendumsfähigkeit" erlangt. Sowohl der Fall Kaiseraugst wie auch verschiedene Vorstöße von Naturschutzorganisationen auf kantonaler Ebene haben ein landesweites Echo gefunden.

176) So etwa FABER 1974,45ff. OFFE; Demokratische Legitimation der Planung, op. cit. oben Anm. 152.,14off.

177) Vgl. unten 3.4.2.

178) Im Abstimmungskampf über das RPG wurde vielfach ins Feld geführt, der Bürger werde nach diesem Gesetz "verplant", er könne sich, wenn überhaupt, erst zu spät zu den Vorlagen äußern, und er werde nicht angehört. Vgl. die Artikelsammlung im ARGUMENTENKATALOG: Bundesgesetz über die Raumplanung, Argumente/Gegenargumente, Aktionskomitee für das Raumplanungsgesetz, Bern 1976.

179) Vgl. dazu unten 3.7.1., ferner das Ausnahmebeispiel oben S. 106 Anm. 500.

180) Vgl. oben S. 27 f.

181) Ausnahmen dürften etwa störende Lücken im Ortsbild sein.

182) Ansonsten ist mit einem allgemeinen Legitimationsdefizit im Sinne von oben S. 136 f. zu rechnen.

183) Vgl. zum Begriff oben S. 106.

184) Vgl. dazu etwa HÄUSSERMANN 1974, 243; WOLLMANN 1974, 203; IPSEN 1968, 99. Ferner oben S. 31 ('Akt der Kapitelverwertung').

185) Vgl. A. EVERS 1975, 174. Das Arbeitsplatzangebot ist vor allem

in der Entwicklungsplanung eine Hauptvariable. Vgl. dazu NIGG 1976, 34 ff. Vgl. zur Ermittlungsart vom Gleichgewichtszuständen, Wohneinheiten, Arbeitseinheiten in Regionen: STATISTISCHES AMT der Stadt Bern. Ergebnisse einer Vorauswertung der eidgenössischen Betriebszählung 1975 für Stadt und Region Bern, März 1976, 45.

186) Vgl. VLP: op. cit. Anm. 130, 38; NELLES 1975, 34 ff.

187) Vgl. die oben S. 142 Anm. 130 angeführten Hinweise, soweit sie sich nicht auf die Grundeigentümerstellung beschränken. Solche Mitwirkung dürfte in recht unterschiedlicher Weise erfolgen. NIGG 1976, 36 führt das Beispiel einer Zusammenarbeit von Planungsbüros und Investmenttrusts an.

188) Vgl. oben S. 130 f. (Systemebene).

189) Vgl. BINSWANGER et AL. 1975, 20 f.

190) Etwa durch Montage von finanziell unterstützten Bürgerinitiativen, Rundschreiben, Gratifikationen an die Bevölkerung etc.

191) Vgl. oben S. 26, 29.

192) Vgl. oben S. 28 f.

193) Beispiel: Neubewohnerausschuß oder Haushaltfragebogen. Auf das Problem verweist u. a. SCHARPF 1973/1, 174 f.

194) Es können von Privaten aufzubringende Infrastrukturkostendeckungsbeiträge ausfallen. Beispiel Bern: hoher Leerwohnungsbestand in Wittighofen.

195) NASCHOLD 1972.

196) HONDRICH 1972.

197) PELINKA 1974.

198) VILMAR 1973 I, II.

199) BÄUMLIN 1975, Sp. 367 f.

200) RYFFEL 1972, 479.

201) LEIBHOLZ 1974, 142.

202) M. STREISSLER: Demokratisierung in Österreich, in: UTZ/STREITHOFEN (Hrsg.): Demokratie und Mitbestimmung - Symposium Internationale, Veröffentlichungen des Instituts für Gesellschaftswissenschaften Walberg e.V. Bd. IV, Stuttgart 1971, 289; WATRIN 1971, 136.

203) WATRIN 1971, 136.

204) VILMAR 1973 I, 21.

205) VILMAR 1973 I, 24.

206) NASCHOLD 1972, 57.

207) Vgl. oben S. 125, Anm. 16 ff.

208) Vgl. die Fragestellung oben S. 135 und Anm. 101.

209) A. M.: M. STREISSLER: op. cit. oben Anm. 202 und WATRIN 1971, 136, für die gerade der Ausbau der materialen Differenzierung des politischen hin zum ökonomischen System das Essentiale von Demokratisierung darstellt. Ebenso oben der Sachverhalt in 0.1.4.

210) Vgl. hierzu anstatt mancher FABER 1974, 50 ff., 55 ff.: Notwendigkeit der Autonomiesteigerung durch Konflikt (Vetopositionen des "von distributiver Politik alarmierten Machtkartell(s)" contra einen annähernd gleichgewichtigen Block von Innovationsinteressen"), durch Krise (Nutzung der "Krisenanfälligkeit kapitalistischer Wirtschaften") und durch Zeit (die Vetomacht der Kapitalverwertungsinteressen hängt vom Rhythmus der Investitionspolitik ab. "Der Zeitpunkt, in dem investiertes Kapital 'abgeschrieben' werden kann, begrenzt die Zeitspanne, innerhalb der redistributive Politik mit dem Kapitalverwertungsinteresse kollidiert"). Vgl. ferner die Analyse bei GROTTIAN/MURSWIECK 1974, 15 ff.

211) Gewerkschaftliche Interessenvertretung ist zweifellos ein Akt politischer Partizipation kraft Entscheidrelevanz im ökonomischen System. Diese ist indessen solange als erheblich geringer als jene der Eigentümer zu betrachten, als eine Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit im ökonomischen System selbst nicht besteht. Die Demokratisierbarkeit politischer Systeme hängt wesentlich auch vom Stand der Demokratisierung des Ökonomischen ab. Vgl. in diesem Sinne etwa SCHEFOLD 1974, 34 f.

212) Vgl. hierzu oben S. 148 f.

213) Vgl. die oben S. 144 Anm. 136 zitierten Stellen von FLEINER 1970, MÜLLER 1974 und HÄBERLE 1972. Ferner: P. SALADIN: Unerfüllte Bundesverfassung? in: ZSR 1974 (93) I, 320 ff.; ders., 1970, 307 ff.; J. F. AUBERT: La liberté d'opinion in: ZSR 1973 (92) I, 436 ff. Diese Konkretisierung der Grundrechte ist m. E. wenn immer möglich über Prozesse politischer Planung vorzunehmen, die nicht durch das Verfassungsgericht oder den Verfassungsgeber (ebenso MÜLLER 1973, 852 ff.) vorzunehmen sind.

214) Das Auseinanderfallen von wahl- und abstimmungsempirischen Öffentlichkeiten kommt in unserer Referendumsdemokratie im Aus-

einanderscheren von Volks- und Parlamentsentscheidungen deutlich zum Ausdruck. Dessen Ursache liegt sicher auch darin, daß die Parteien ihre Vermittlungsfunktion zwischen Volk und Staat (vgl. anstatt vieler SCHMIDT 1974, 205 ff.; GRUNER 1974, 446 f., 455 ff.; und oben S. 145 Anm. 141) nicht mehr zu erfüllen vermögen. Zu untersuchen sind unter diesem Aspekt vor allem das verhältnismäßig häufige Abweichen kantonaler und kommunaler Untereinheiten von den Parolen der Bundesmutterparteien im bürgerlichen Lager.

215) Die verhältnismäßig große Stimmabstinenz (vgl. dazu STEINER 1969; ENGLER 1973) läßt auch hier eine Diskrepanz ausmachen. Untersuchungen, die versuchen, objektivierbare Systemerfordernisse und Stimmabstinenz in ihrer wechselseitigen Beziehung zu analysieren, fehlen meines Wissens in der Schweiz. Einen interessanten Ansatz findet man bei H. KERR: National Unity and Social Tranquility, several Serious Theories of Swiss "Exceptionalism", (Mskr.), Referat an der Tagung der IPSA September 1975).

216) Vgl. oben S. 135 f.

217) Vgl. schon E. KAHLER: Das Schicksal der Demokratie, in: Grundprobleme der Demokratie, Wege der Forschung, Darmstadt 1973 (1945). Symptomatisch hierzu scheinen mir die gerade in der jüngsten Rezessionszeit unternommenen Versuche von Wirtschaftsverbänden und ihnen nahestehenden Gruppierungen, vermehrt Volkswirtschaftslehre in den Schulen zu betreiben: So wurde im Bernischen Großen Rat am 4. 2. 1976 ein Postulat eingereicht, welches den Regierungsrat dazu einlädt, "Möglichkeiten zu prüfen, um eine allgemeine Schulung über Wirtschaftsfragen auf allen Stufen unseres Schulsystems einzuführen ... ", weil derzeit Viele Mühe hätten, wirtschaftliche "Gesamtzusammenhänge" zu verstehen. "Die Rezession hat diese Verständnislücke ganz besonders aufgedeckt."

218) Vgl. dazu etwa die Arbeiten von EBBINGHAUSEN, 1969; U. MÜLLER: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967; C. A. CONRAD: Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz, Diss. 1970; B. ZEUNER: Innerparteiliche Demokratie, op. cit. S. 147 Anm. 148; E. GRUNER: Die Parteien in der Schweiz, op. cit. S. 122 Anm. 3; GRUNER 1975, 7 u. a. m.

219) Der Begriff geht zurück auf MICHELS 1957 (1910), 32, 359, 381.

220) Vgl. GG Art. 21, Abs. 1, S. 2. Ferner oben Anm. 218.

221) Vgl. oben S. 125 Anm. 17, 128 f.

222) Vgl. oben S. 105.

223) Auf der konkreteren Ebene des Modells für die kommunale Nutzungsplanung ist auch der inhaltliche Aspekt des Gleichheitsprinzips zu überprüfen: 3.8.1.2.2.2.4.

224) Vgl. AUBERT 1967, 664 und dort zitierte Entscheidungen.

225) Vgl. hierzu u. a. SCHARPF 1970, 21 ff., 68 ff.; MÜLLER 1973, 798 ff., 926 ff.; SCHMIDT 1974, 199 f.

226) Auf dieser Linie liegt auch die Beantwortung der Frage nach dem Sinn einer verfassungsrechtlichen Verankerung sozialer Grundrechte bei MÜLLER 1973, 899 ff. und 921 ff.

227) Etwa in Analogie zu FABER 1974, 55 ff. könnte man von Autonomie durch Verfahren sprechen, die das Rechtsstaatsprinzip dem politischen System im Interesse einer effektiven Durchsetzung des demokratischen Prinzips sichert.

228) Vgl. BGE 98 Ia 162: Formenparallelismus ist der Grundsatz, "secundo cui la revisione di norme legislative ha da procedere nel rispetto della forma necessaria per la lora adozione". Ferner 94 I 36 mit Verweisen: "toute autorité est liée par ses actes aussi longtemps qu'elle ne les a pas aprogés ou modifiés ... Aussi l'autorite ne revise-te-elle valablement ses actes que selon la forme dans laquelle ils ont et adoptées." Vgl. ferner BGE 101 Ia 68 (zitiert oben S. 33 Anm. 157).

229) Das rechtmäßig vorgesehene Verfahren würde gerade im Interesse einer sorgfältigen Prüfung notwendig. Unüberlegte "Spontanentscheide" lassen sich dadurch verhindern. Vgl. unten 3.10.

230) Etwa in Analogie zum Privatrecht (zum Beispiel OR Art. 701).

231) Vgl. KELSEN 1920, 19 ff., zitiert oben S. 134 Anm. 97.

232) Vgl. in diesem Sinne KARSCH 1973, 45 ff.; KELSEN 1920, 19 ff.

233) K. MARX: Über die Pariser Kommune, in: MEW 17, 336, 339.

234) Vgl. die Hinweise bei KÖNIG 1972, 282 f. Ferner L'ESCHUDI: Rätedemokratie und Marxismus, Kritische Grundlegung der Idee der direkten Rätedemokratie im Marxismus, Basel 1973.

235) Vgl. die Darstellung möglicher Anfechtungsgründe von Nutzungsplänen unten 3.8.1.2. 236

236) Wo der kantonale Gesetzgeber die Bundesverfassung oder eine Kantonsverfassung verletzt. Vgl. u. a. MARTI 1971, 45.

237) Wo die Verwaltung (z. B. im Verordnungsverfahren) eine Delegationsbestimmung verletzt).

238) Bei verordnungswidrigen Verfügungen.

239) Gemäß OG Art. 85. Vgl. dazu BIRCHMEIER 1950, 342 ff.; MARTI

1970, 104; BGE 94 I 29; 98 Ia 203; 98 Ia 108; 99 Ia 535.

240) Vgl. schon BGE 70 I 7 mit Verweisungen. Ferner HUBER 1954, 118 ff.; SALADIN 1970, 330, 381.

241) Vgl. zur Abgrenzung von Stimmrechtsbeschwerde und Gewaltenteilungsbeschwerde gem. OG Art. 84 bzw. 85: BIRCHMEIER 1950, 278, 342; BGE vom 24. 1. 1973 (ZBl 1974 (75), 80 ff.

242) So etwa RPG Art. 57 (Amt für Raumplanung als Teilsystem) oder Art. 5 (Kanton oder Region als Träger der Gesamtrichtplanung). Ferner Art. 66 (Ermächtigung der kantonalen Regierungen) oder Art. 59 ff. (Rechtsschutzsystem). Vgl. zur Umschreibung eines Subsystems oben S. 42 f.

243) Vgl. dazu u. a. eindrücklich G. MÜLLER 1974, 369 ff.

244) Vgl. dazu etwa GYGI 1965, 183.

245) Vgl. dazu eindrücklich: WILDHABER 1975, 138 f. Ferner zum Sachverhalt DELLEY/MORAND 1974, 495; GROSSEN 1974, 363, 368.

246) Vgl. aus der reichhaltigen Literatur u. a. NEIDHART 1970, 287 ff.; GERMANN 1975, 148 ff.; KISKER 1972, 277 ("Ständestaatlicher Demokratieersatz"); K. WENGER: Rechtsfragen der Wirtschaftslenkung in Österreich, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung I, 1965, 151 ff. (Auslagerung von Entscheidungsbefugnissen auf Beiräte und VONDS); P. BAUCHET: Aspects et Methodes de la Planification Française - Le Rôle de el'executif, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung III, 1968, 258; WILDHABER 1975, 139 ff.; GROSSEN 1974, 349 ff.; BUSER 1974, 387 ff.; MEYNAUD 1963, 274 ff.

247) SCHEFOLD 1974, 31.

248) Wie das m. E. EICHENBERGER 1974, 220 ff. tut.

249) Vgl. zur gegenwärtigen Situation: GROSSEN 1974, 363, 368; WILDHABER 1975, 144 "Schließlich ist es mit dem Erlaß der Gesetze nicht getan, sondern man muß das Rechtssetzungsverfahren als einen mit dem Vollzugsstadium zu einem kohärenten Ganzen verwobenen Prozeß sehen." Für den Schutz minoritärer Gesichtspunkte ist gesorgt. "Wir haben uns so sehr daran gewöhnt, Minderheiten aller Art zu schützen, daß nachgerade ein Bedürfnis nach einem Schutz der Mehrheit entsteht." Diesen durchzusetzen, wäre Aufgabe einer solchen Gesetzgebung. Ferner AUBERT 1974, 212 ff.

250) Vgl. zu den inhaltlichen Anforderungen an Delegationsentscheidungen und zum Stand der Praxis in der Schweiz, in der BRD und in den USA: FLEINER 1972, insbes. S. 75 ff. und dort zitierte Literatur.

251) Vgl. u. a. W. LINDER: Die "Planung" der Aufgabenplanung beim Bund, in: DISP Nr. 37 (März 1975, 40). Ferner oben S. 17 f.

252) SCHMIDT 1975, 187.

253) FISCHER-MENSHAUSEN 1968, 108.

254) Vgl. FLEINER 1972, 76 ff.

255) Vgl. zum Begriff oben S. 143 ff.

256) Vgl. oben S. 149 ff. (am Beispiel Raumplanung).

257) MAYNTZ 1972, 347. Vgl. dazu im einzelnen unten S. 199 f. und 216 ff. für den Bereich der Raumplanung.

258) Bisher finden sich dazu Hinweise oben S. 42 und 45. (demokratietheoretische und funktionale Begründung der relativen Autonomie von Subsystemen). Die folgenden Autoren beschäftigen sich mit dem Zusammenhang von demokratischem Prinzip und Autonomie von Selbstverwaltungseinheiten: VILMAR 1973, 169 ff.; PELINKA 1974, 41 ff.; KUNZE 1970, 7 ff.; SCHMIDT-GLAESER 1973, 210 ff. Ablehnung eines Zusammenhangs von Subsystembildung und Demokratieprinzip); BROHM 1972, 269 f.; DIENEL 1971, 160; KELSEN 1920, 18, 21 ff. (Demokratie braucht Selbstverwaltungseinheiten); KÖNIG 1972, 282, 285 ff.; KARSCH 1973, 47 f.; W. KÄGI: Föderalismus als Grundlage staatlicher Aufgabenverwirklichung, in: DISP Nr. 41 (April 1976) 6; RODRIGUEZ-LOREZ 1976, 385 ff. (positive Würdigung dieses Zusammenhangs aus der Sicht der italienischen Verhältnisse); BRUNS 1974, 251 ff. (mangelnde Selbstverwaltung in Frankreich); FERRIER 1974, 681 ff., 684 f.; PREUSS 1969, 200 ff.; LANGE 1974, 860, 867 ff.; KLEIN 1972, 878; MAYER 1972, 333 ff. (kritisch bezüglich dieses Zusammenhangs).

259) H. PREUSS, zitiert bei LANGE 1974, 860.

260) BÄUMLIN 1975, Sp. 367 f. (zitiert oben S. 256 f.).

261) NASCHOLD 1971, 57 (zitiert oben S. 158).

262) Vgl. etwa die Digestenstelle Justinian's, die BÄUMLIN 1975, Sp. 364 anführt. Ferner BÄUMLIN 1972, 245 ff.

263) Vgl. die Definition oben S. 19.

264) Vgl. etwa HANGARTNER 1974, 384 f. und dort angeführte Literatur.

265) Vgl. BÄUMLIN 1972, 222 f. und (am Beispiel der Raumplanung dargestellt) oben S. 107 f., 109.

266) Vgl. oben S. 39 f. (für die Raumplanung).

267) Vgl. dazu GYGI 1970, 133 ff., 141 ff.; PREUSS 1969, 211; VILMAR 1973, 357 ff.

268) Vgl. für die Gemeinde: LANGE 1974, 868; BÄUMLIN 1975, Sp. 367.

269) Vgl. zu diesem weiterum feststellbaren Phänomen etwa: DELLEY/ MORAND, 1974, 488 und die dort zitierte Arbeit von Bundeskanzler K. HUBER.

270) Über die Mitwirkung an gesamtstädtischen Legislativ- und Exekutivwahlen.

271) Im Ergebnis läuft auch die Primarschulgesetzgebung auf eine solche Regelung hinaus. Gem. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen des Kantons Bern vom 4. 4. 1967 steht der (quartiereigenen) Primarschulkommission zwar ein Antragsrecht zu, eigentliche Wahlbehörde ist jedoch der Stadtrat (Legislative).

272) Weil die früher eigenständige Gemeinde Bümpliz nunmehr zur politischen Gemeinde Bern gehört und quartiereigene raumpolitische Subsysteme (vgl. oben S. 48 ff.) in Bern nicht bestehen, trifft dies hier zu.

273) Bis zum Inkrafttreten der geplanten Gesetzgebung über die Bildung von Regionen (vgl. den VORTRAG des RR an den Großen Rat über die Bildung von Regionen und die Ausgestaltung des Jurastatuts vom 19. 12. 1972) wird dies der Fall sein. Vgl. in diesem Zusammenhang Art. 29 der alten deutschen Reichsverfassung: "Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Bunde gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist." Dazu P. LABAND: Das Staatsrecht im Deutschen Reich, 4. Aufl., Tübingen 1901 (1876), Bd. 1, 196: "Diese Theilung der Souveränität ist begrifflich unmöglich." Diese Beurteilung teilen wir, wenn wir unten S. 175 ff. die absolute Vetoposition von Subsystemen als systemwidrig ablehnen.

274) Vgl. oben 1.3.2. 275. Oben S. 110 f.

275) Oben S. 110 f.

276) Vgl. den Hinweis oben S. 111 (raumpolitische Betroffenheit und partipielle Betroffenheit besonderer Art (= Getroffenheit bei Raumplänen). Ferner allgemein: VILMAR 1973, 196 ff. (insbes. Tabelle 7, 171). Vgl. auch unten 3.8.1.2.2.3. (Verhältnismäßigkeitsprinzip).

277) So etwa der Nutzungsplan der Durchführungssysteme gem. RPG, der volle raumpolitische Betroffenheit nur bei den Einwohnern eines damit sinnvollerweise überziehbaren Raumabschnittes auslöst. (Oben S. 108 f.).

278) Etwa Quartiere (mit dem Vorbehalt oben S. 49), Regionen (oben S. 85 f.) oder Kantone (oben S. 88 f., adäquate Autonomiesicherung).

279) Vgl. die Beispiele unten S. 177 f.

280) Vgl. die oben S. 42 f. und Anm. 258, S. 251 angeführte Literatur.

281) Zwerggemeinden sind vielfach zu klein, um die oben S. 46 ff. angeführten Anforderungen an eigentliche Siedlungen zu erfüllen. (Vgl. anstatt vieler JAGMETTI 1972, 393 ff.; dann WEHINGER 1975, 164 ff.). Vor einem allgemeinen Abbau von Subsystemen ist zu warnen. Vgl. oben S. 115 f.). Wo ein solcher notwendig wird, muß über Mittel subsystemarer Implementierungspartizipation an den Prozessen im nunmehr zuständigen übergeordneten System dafür gesorgt werden, daß die vorhandene politische Kultur nicht zerstört wird. (Vgl. zum Begriff subsystemare Partizipation unten S. 174 ff.).

282) So gilt nach Bundesraumplanungsordnung als Minimalprogramm, daß den Betroffenen vor der Planentscheidung die Möglichkeit gegeben wird, Vorschläge und Stellungnahmen einzureichen. Darauf hat die Verwaltung in geeigneter Form zu antworten. (Art. 59 RPG, vgl. dazu unten 3.4., 3.6. und 3.8.2.).

283) Sofern Universitäten öffentlichrechtliche Körperschaften sind. Vgl. zur Diskussion unten S. 178, Anm. 305.

284) So die Regelung gem. einem Entwurf zu einem neuen Universitätsgesetz für den Kanton Bern vom 12. 8. 1974 (Verwaltungsentwurf), Art. 23. Allerdings fehlt hier eine Begründungspflicht.

285) Eine solche Regelung hat § 80 des HessUniG (vgl. die Dokumentation des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften): Universitätsgesetze - eine synoptische Darstellung, Bern 1973, 96 f.).

286) Im Endergebnis läuft etwa der kantonale Genehmigungsvorbehalt bei Wahlen von Sekundarlehrern im Kanton Bern gem. Art. 48 auf diese Regelung hinaus (Gesetz über die Mittelschulen vom 3. 3. 1957).

287) Vgl. etwa Art. 52 des Gesetzes über die Organisation des Kirchenwesens des Kantons Bern vom 6. 5. 1945 (Anerkennung einer Pfarrwahl durch den Kanton). Vgl. zur Problematik allgemein: R. BÄUMLIN: Kirchenrecht, Vorlesungsbeilage (Mskr., vervielfältigt), Bern 1968, 33 ff.

288) So etwa die Genehmigung von Nutzungsplänen in den Kantonen AG, TI, GR nach den Darstellungen unten 3.8.3.

289) Vgl. SEELE 1974, 832. Denkbar wäre eine solche Regelung etwa im Bereich der Atomkraftwerkgesetzgebung. So hätte Abs. 4 der Eidgenössischen Volksinitiative zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen (entgegen der eingereichten und problematischen Formulierung) etwa lauten können: "Zuständig für die Erteilung der Konzession ist die Bundesversammlung. Lehnen die Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie die Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt (richtig?), den von der Bundesversammlung beschlossenen Bau einer Atomanlage mehrheitlich ab, so hat die Bundesversammlung auf ihren Entscheid zurückzukommen. Sie hat daraufhin mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder über die Erteilung der Konzession zu beschließen." - Vgl. hierzu oben S. 96 f. (Bundeszielkonflikt), 114).

290) Vgl. zum Problem des sog. vorverlagerten Rechtsschutzes unten 3.8.3.

291) Dazu vgl. Art. 29 der alten Reichsverfassung, zitiert oben Anm. 273, S. 171 und die Volksinitiative zit. oben Anm. 289.

292) Zutreffend F. GYGI: Referat zur eidgenössischen Initiative zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen, in: NZZ vom 10. 9. 1975 Nr. 209), 25 ("Rückschritt ... vor den Staatenbund von 1848..").

293) Oben S. 118 f. und dort angeführten "plan d'extension cantonal" von VD.

294) Wenn man im Falle der Bildungsartikel (Abstimmung vom 4. 3. 1973: Annahme durch das Volk - Ablehnung durch die Stände) eine besondere Beeinträchtigung der Kantone im teilweisen Kompetenzzuwachs des Bundes noch erblicken kann, so läßt sich eine solche Argumentation bei den am 2. 3. 1975 ebenso abgelehnten Konjunkturartikeln nicht mehr ins Feld führen. Ging es dabei doch um die Stärkung des konjunkturpolitischen Instrumentariums im Bereich der ohnehin dem Bund zustehenden Wirtschaftspolitik.

295) Ähnlich dem bundesdeutschen Bundesrat, hat sich beim Ständerat das Moment der Kantonsvertretung seit langem zugunsten einer Parteivertretung verflüchtigt. Institutionell angelegt ist diese Entwicklung schon in der absoluten Gleichwertigkeit der beiden Kammern.

296) Vgl. die Hinweise bei GERMANN 1975, 188, 213 ff.; HANGARTNER 1974, 401 ff.; AUBERT 1967, 195 ff. und dort angeführte Literatur.

297) So basiert etwa für W. KÄGI op. cit. Anm. 258, 6 der "Föderalismus auf einer vertikalen Gewaltenteilung". Gewaltenteilung ist für ihn ein Mittel gegen Absolutismus und wie KARSCH 1973, 39 ff. nachweist - gegen Demokratie.

298) Vgl. in diesem Sinne für die Gemeinden: JAGMETTI 1972, 301 ff.; für die Region: VORTRAG des RR, op. cit. Anm. 273, 70; für einen Kanton: Zusatz zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteils vom 10. 3. 1970.

299) Vgl. das Beispiel der zürcherischen Schulkreise bei JAGMETTI 1972, 252. Diese Schulkreise sind auch dann als ausgebildete Subsysteme zu betrachten, wenn sie nicht als Gebietskörperschaften mit Rechtsfähigkeit ausgebildet sind. Es handelt sich um funktionale, betroffenheitsdifferenzierend angelegte Subsysteme, die unmittelbar über die Ausscheidung des zuständigen Wahlkreises geschaffen werden. Entscheidend ist die Ausschließlichkeit der Mitwirkungsrechte der Organisationsmitglieder und nicht die Rechtsfähigkeit. Auf dieser Linie liegt auch der Hinweis bei JAGMETTI 1972, 240.

300) Vgl. oben S. 48 f., 79 ff. und unten 209 ff.

301) Vgl. oben S. 85 ff.

302) Vgl. etwa das Bernische Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens vom 6. 5. 1945; ferner R. BÄUMLIN: op. cit. Anm. 287; ferner E. FRIESENHAHN: Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts? In: ZSR 1975 (94) I, 1 ff.

304) Vgl. oben S. 90 ff. Ferner: HANGARTNER 1974, 387 ("das Verhältnis von Bund und Kanton nähert sich ... jenem von Staat und Selbstverwaltungskörperschaften").

305) Vgl. dazu GYGI 1970, 133 ff. und dort zitierte Literatur; B. W. REIMANN: Partizipation, Demokratie und Wahlrecht im System der Selbstverwaltung von Hochschule und Studentenschaft, in: Studentische Politik, Informationen, Materialien, Bericht des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1974, Heft 6.

306) Vgl. oben S. 86; ferner ZIMMERLI 1972, 272.

307) Sofern die Voraussetzungen für deren Ausgliederung als Subsysteme gegeben sind. Vgl. oben S. 51 f.

308) Vgl. den Hinweis oben S. 114 (.8).

309) In diesem Abschnitt werden nur noch vereinzelt Literaturhinweise gemacht. Es handelt sich weitgehend um Schlußfolgerungen aus bereits eingehend dargelegten Gedankengängen, weshalb Verweise an die entsprechenden Stellen genügen.

310) Vgl. oben S. 38, 98 ff. (Raumplanung).

311) Vgl. H. U. JOST: Politisches System und Wahlsystem unter dem Aspekt von Integration und Legitimation (Mskr., verv. für SVPW-Kongreß), 1975, 3 ff.

312) Vgl. für die lokale Ebene exemplarisch unten S. 198.

313) Z. B. der latente Interessengegensatz zwischen im Interesse rationeller Produktionsmittel Allokation betriebener Raumplanung und Bodenverwertungsinteresse der Grundeigentümer. Vgl. dazu unten S. 200. Ferner oben S. 32 (Wirtschaftspolitik contra Raumplanung).

314) Auf die Vernachlässigung dieses Gesichtspunktes in Betrachtungen zum Verhältnis Staat - Verbände verweist überzeugend B. ZEUNER op. cit. Anm. 146, 140 ff.

315) Vgl. zur Wahl des Beispiels T. FLEINER: Norm und Wirklichkeit, in: ZSR 1974 (93) II, 280.

316) Vgl. oben S. 97 ff.

317) Vgl. zum Begriff etwa GROTTIAN 1974, 32, 48 ff., 108 ff. (Analyse des Planungsbewußtseins der Bonner Ministerialbürokratie). Ferner oben S. 130 f. (System- und Handlungsebene).

318) Die vorliegende Arbeit von FISCHER 1975 zeichnet die in den verschiedenen Verfahrensstufen eingebrachten Stellungnahmen seitens der Parteien und Verbände ausführlich nach. Die S. 168 ff. vorgebrachten Überlegungen bringen aber eine wenig befriedigende Materialanalyse. So werden insbesondere die vorgetragenen Stellungnahmen nicht in Zusammenhang mit den sonstigen politischen Konzepten der einzelnen Organisationen gebracht und es wird nicht deutlich genug, in welcher Form und warum die Verwaltung nach welchen Kriterien Inhalte daraus übernommen bzw. nicht übernommen hat. Ein für solche Analysen notwendiges Gesamtkonzept (vgl. etwa die Arbeiten von KOCHER 1967 oder GROTTIAN 1974, 36 ff., 169 ff.) fehlt in dieser Arbeit. - Vgl. zur Analyse: M. LENDI: Fallen die Entscheidungen im Vorverfahren der Gesetzgebung? Fallbeispiel Raumplanungsgesetz in: DISP Nr. 41 (April 1976), 37 ff.

319) Vgl. zum Sachverhalt: LENDI 1973/1, 7; ROSENSTOCK 71, 178; BOTSCHAFT 1972, 32 ff.

320) Vgl. oben S. 93 ff.

321) Vgl. hierzu oben S. 26 f., 105, 162 f. Ferner (allgemein): S. 128, 139 f. Ferner: PREUSS 1969, 139 (Entwicklung zum Sozialstaat ist nicht eine "zunehmende Ersetzung des ... Marktes durch willensmäßig gesteuerte Organisation der Existenzbedingungen des Volkes ...).

322) Vgl. oben S. 103 f., 159 f.

323) Vgl. oben S. 140, 151 ff. Zum Sachverhalt zutreffend: U. SCHEUNER: Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung,

in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung I, Baden-Baden 1965, 80. liche Einstellung zur Planung: "Die dezentralisierte Form der Vorausschau, die ... durch die Dispersion des Eigentums an der Produktionsmaschinerie bedingt" ist.

324) Vorbehalten bleiben jene Restriktionen, die der Raumplanung aus anderen Aufgabenbereichen des politischen Systems erwachsen. Vgl. oben S. 32, 95 ff. (Zielkonflikte auf Bundesebene).

325) Es sei denn, der Staat trete selbst als Investor auf und löse sich dadurch von Angewiesenheiten auf privateigentümerische Dispositionen.

326) Vgl. oben S. 178.

327) Vgl. oben S. 110 f., 172.

328) Vgl. oben S. 154 ff., 186 ff.

329) Vgl. oben S. 44. Ferner zur Notwendigkeit von Rückkoppelungen von Gemeindeentscheidungen an die übrige Rechtsordnung u. a. JAGMETTI 1972, 311 ff. Vgl. im einzelnen für den Bereich der kommunalen Raumplanung: unten 3.8.

330) Vgl. dazu im Zusammenhang mit der Stellung der Kantone oben S. 90 ff. Ferner (allgemein) oben S. 38 f. ("Flucht in die Abstraktion"). Ferner ebenso: Die BOTSCHAFT 1972, 30 ("Die Raumplanung ist an das Recht gebunden"); WEGENER 1974, 57, 59 (mangelhafte Bestimmbarkeit landesplanerischer Zielvorstellungen für die kommunale Bauleitplanung); EVERS 1975, 6 (Häufung wenig operabler "Blanketten").

331) Vgl. oben S. 38 f. (allgemein) und 92 ff. (im Bereich der Raumplanung). Auf dieser Linie liegen auch: W. GEHRMANN: Urteile zur Stadtgestaltung, in: Stadtbauwelt 48 (Dezember 1975), 275 (BVerwGE vom 18. 10. 1974 = 32, 31 ff.); FABER 1974, 114 ff.; SCHARPF 1970, 38 ff., 78 ff.; WEGENER 1974, 59 f.; HOPPE 1974, 642 f. Ferner unten 3.8.1.2.2.

332) Vgl. im einzelnen unten 3.8.1. und 3.8.2.

333) Vgl. oben S. 93 ff.

334) Vgl. oben S. 97 ff.

335) Vgl. oben S. 18, 90 ff.

336) Vgl. oben S. 57.

337) Vgl. oben S. 174 ff. und unten 209 ff.

338) Vgl. oben S. 84 f. (Kanton) und 100 f. (Bund) sowie 166 f. (Demokratisierungsprogramm). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen:

W. A. KEWENIG: Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, in: DÖV 1973, 23 ff. und dort zitierte Autoren (Auseinandersetzung mit der älteren These, wonach "Planung im Grundsatz Sache der Regierung" sei. Die Regierung müsse zweifellos die Funktion politischer Initiative haben. Das Parlament sei jedoch nicht nur auf die Überwachung im Nachhinein zu beschränken. Es sei vielmehr an der Willensbildung und Entscheidung selbst zu beteiligen; FABER 1974, 31 ff.; SCHICK 1974, 471 ff.; ADERHOLD 1973, 267 ff.; ELLWEIN/GÖRLITZ 1967 I, 265 ff.; KISKER 1972, 525 f.; MAYNTZ 1972, 352 (kein Ersatz der parlamentarischen Zuständigkeit durch Gruppenpartizipation an Exekutivplanung); DAGTÖGLOU 1972, 719 (Realität der parlamentarischen Willensbildung gegenüber (komplementärer) außerparlamentarischer Einflußnahme.

339) ROSENSTOCK 1971, 180 f. und ders. 1973, 104.

340) MAURER 1971, 85.

341) BÜRCHER/LINDER 1975, 35. A. M. scheint GEISSBÜHLER 1973, 14 f. zu sein.

342) Vgl. zur Unterscheidung Innen-/Außenwirkung allgemein FABER 1974, 11 ff. Auch GEISSBÜHLER 1973, 14 f. stützt sein Urteil nicht auf diese Unterscheidung ab.

343) Mit GEISSBÜHLER 1973, 12 f. kann daraus über das Recht zur Stellungnahme zu den endgültigen Planentwürfen hinaus auch die Notwendigkeit einer minimalen Implementierungspartizipation "im Entwurfsstadium der Planung") abgeleitet werden. Vgl. unten S. 200 f.

344) Vgl. die ähnliche Regelung in Art. 46 RPG von GR. Parlamentarische Zuständigkeiten sehen demgegenüber u. a. die Kantone SG BauG Art. 34 (die Gesamtpläne werden vom RR "erlassen". Sie bedürfen der Genehmigung des Großen Rates"); SH BauG Art. 29 IV (Regionalpläne bedürfen der Genehmigung des Großen Rates); AG § 121 BauG ("Der Regierungsrat schafft i. V. m. den Gemeinden und den Rationalplanungsgruppen Gesamtpläne. Diese unterliegen der Genehmigung durch den Großen Rat"); LU § 11 BauG ("Der Regierungsrat stellt nach Anhören der Regionalplanungsverbände, der Gemeinden und weiterer interessierter Kreise einen kantonalen Richtplan auf, der vom Großen Rat zu genehmigen ist.") oder TI Art. 4 BauG.

344a) Vgl. oben S. 63 ff.

345) ROSENSTOCK 1971, 81 (dabei wird nicht klar, ob unter dem "Leitbild" allgemeine Richtlinien im Sinne von Zielbündelentscheidungen oder eigentliche Pläne zu verstehen sind).

346) Vgl. exemplarisch oben S. 99 ff. und allgemein S. 165 f.

347) FISCHER/MENSHAUSEN 1968, 85 (im Zusammenhang mit Finanzplänen).

348) Vgl. die Bestimmungen zitiert oben Anm. 344.

349) Vgl. oben S. 17 f., 37 ff., 55 ff., 63 f.

350) Vgl. zu Verfahren, bei denen dieser Bestandteil gerade nicht zum Tragen kommt: CASSESE 1966, 217 f. (Italien); HOUIN 1966, 149 ff. (Frankreich).

351) WEHINGER 1975, 150. Ebenso ROSENSTOCK 1971, 107.

352) BASCHUNG/STÜDERLI 1971, 127.

353) Echt generell-konkrete kantonale Planungsentscheidungen sind demgegenüber nach den Ausführungen oben S. 64, 82, 84 der Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde zu unterstellen. Vgl. in diesem Sinne unten S. 188. Hier kann mit BLÜMEL 1972, 16 ff. von einer eigentlichen Vorverlegung des Rechtsschutzes gesprochen werden. Mit der BOTSCHAFT 1972, 56 ist bei den verhältnismäßig allgemein gehaltenen und weiter zu konkretisierenden systemgenerell-konkreten Gesamtrichtplanentscheidungen ein Rechtsschutzinteresse zu wenig verdichtet, um ein rechtsförmliches Verfahren zu eröffnen. Implementierungspartizipation kann der Umsetzung der Zielbündel auf die räumliche Wirklichkeit im Kanton geht wesentlich über das (defensive) Recht auf rechtliches Gehör hinaus. Sie ist aktiv gestalterisch.

355) Das kommt etwa in BV Art. 113 III (vgl. dazu GIACOMETTI 1933, 87, zitiert oben S. 123 Anm. 10) zum Ausdruck. Die "politischen Kosten des Rechtsstaats (SCHARF1970) wären wohl zu hoch. Im übrigen ist bei Individualrechtsverletzungen die staatsrechtliche Beschwerde gegeben.

356) Damit befassen sich zahlreiche Autoren in der Literatur. Vgl. u.a. zur subsystemaren Implementierungspartizipation: WEGENER 1974, 68 ff.; K. GRÖBEN: Beispiele staatlicher Planung im Flächenstaat, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung III 1968; 181 f.; FISCHER-MENSHAUSEN 1968, 92 (im Finanzplanungsbereich); GEISSBÜHLER 1973, 18 ff.; ROSENSTOCK 1971, 177 f.; JAGMETTI 1972, 339 und dort zitierte Entscheidungen (Anhörungsrecht der Gemeinden kraft Gemeindeautonomie), 345 (Vorschlag zum Schutz der Mitwirkungsrechte der Gemeinden); HANGARTNER 1974, 402 ff. (Mitwirkung der Kantone).
Zur gewöhnlichen (nicht subsystemaren) Implementierungspartizipation: u. a. BROHM 1972, 287 ff.; J. M. GAUS: "The Citizen as Administrator, in: Public Administration and Democracy, Essay in Honour of P. H. APPLEBY, 1965, 182 ff.; M. BULLINGER:

Votum, in: VVDStRL Nr. 30, Berlin 1972, 338; FERRIER 1974, 675 f.; BRUNS 1974, 240 f.; KNALL 1970, 398; WIJNBERGEN 1966, 308 ff.

357) Vgl. die Zusammenstellung unten S. 257ff. Eine Ausnahme bildet etwa FR oder SG.

358) Vgl. die Ausführungen bei FABER 1974, 125 f. und dort zitierte Autoren.

359) Sofern es sich nicht um parlamentarische Kommissionen oder um eigentliche Verwaltungskommissionen (z. B. Baukommissionen, die über Baubewilligungserteilungen befinden) handelt, deckt sich der Begriff "Kommission" mit dem bundesdeutschen oder österreichischen "Beirat". Vgl. den Hinweis bei SCHILLING 1973, 96.

360) Vgl. dazu FABER 1974, 45 und dort zitierte Autoren; SCHILLING 1973, 79 ff.

361) Vgl. dazu SCHILLING 1973, 124 ff. und dort angeführte Beispiele.

362) Bei derartigen Einrichtungen ist die bereits bei Umfragen bestehende Gefahr einer Manipulierbarkeit der Ergebnisse mangels Kontrollmöglichkeiten über Art und Weise des 'Briefkastenleerens' zu beachten. Vgl. dazu SCHILLING 1973, 125. Vgl. ferner zu all diesen Formen unten 218 f.

364) Nämlich entweder als Entscheidvorbereitung im Sinne der Vorbereitung des Plans (sinnvollere Betrachtungsweise), oder als Durchführung der Planungsziele (ob der damit assoziierbaren Vorstellung der Implementierung als bloßer Vollzug wohl weniger angemessenere Optik).

365) Eine Ausnahme bildet die Stadt Basel. Vgl. dazu JAGMETTI 1972, 267 f.

366) Vgl. schon oben S. 186 Anm. 353. Als Rechtsverletzung rügbar ist nach Einführung von RPG Art. 70 nunmehr auch die Verletzung der Gemeindeautonomie. Vgl. zur früheren Situation: Oben S. 137 Anm. 106).

367) SCHILLING 1973. Er versteht denn auch sein Buch als "politisches Kochbuch". Hier wollen - um in seiner Sprache zu bleiben - Möglichkeiten zur Reparatur des Kochherdes vorgetragen werden. Das Kochbuch hat SCHILLING übrigens überzeugend abgefaßt.

368) Vgl. die BOTSCHAFT 1972, 76 f. zum damaligen Art. 66 f. Im 50-köpfigen Rat wären neben 25 Vertretern (der Kantone) auch 25 Vertreter "des Bundes, der Wissenschaft, der Wirtschaft sowie

von Organisationen, die sich mit Planungsaufgaben befassen" vorgesehen gewesen.

369) HANGARTNER 1974, 403, in Anlehnung an L. NEIDHART. Vgl. dazu auch oben S. 40 (Gefahr der Abkoppelung von den kantonalen Parlamenten).

370) Vgl. u. a. GROTTIAN 1974, 164 f. (für die Verhältnisse in der bundesdeutschen Planungsverwaltung); FISCH 1976, 98 (für die Verhältnisse in der Stadt Bern).

ANMERKUNGEN ZU KAPITEL 3

1) Vgl. oben 1.3.5., 1.6.1.1. und 2.5.4.

2) Vgl. oben S.1f. Ferner:HERTIG 1973, 4ff; VILMAR 1973 I, 4ooff;LÜCKE 1975, 3ff; NELLES 1975, 28ff; RODRIGUEZ - LORES 1976, 51f; SEELE 1973, 74ff. Ferner den interessanten Bericht: Oeffentlichkeitsarbeit (hrsg.) vom Planungsamt der Stadt Thun, März 1973, 4ff.

3) Vgl. zum gewandelten Stellenwert der Gemeinde allgemein: EMENLAUER/GRYMER/KRÄMER - BADONI/RODENSTEIN 1974; RODRIGUEZ - RORES 1976, 54f. Daß Gemeindepolitik nicht mehr als bloßes 'gutes Verwalten', sondern vielmehr als politisches Handeln im eigentlichen Sinne aufgefasst wird, beweisen nicht zuletzt die in den letzten Jahren wesentlich aussagekräftiger gewordenen kommunalen Parteiprogramme und Wahlplattformen.

Demokratisierungsbestrebungen im kommunalen Bereich lösen eigentliche 'Demokratisierungs-Spillovers' auf die nächsthöheren Gebietskörperschaften aus. Diese zeigen sich u.a. in der neueren Diskussion um die Organisation von Regionen (vgl. oben S 85f.).

4) Unten (S257ff) werden wir solche Richtpläne als Zielbündelelemente für den Nutzungsplanungsprozeß betrachten und bei der Darstellung der kantonalen Baugesetzgebung dementsprechend zuordnen. Mit BATTIS 1976/2 146 halten wir dafür, daß es sich hiebei um eine selbständige kommunale Planungsebene oberhalb der Nutzungsplanung handelt.

5) Solche beinhalten Abweichungen von der hier einzig interessierenden baulichen Grundordnung (vgl. etwa BauG Art. 31ff. BE; vgl. oben S.67).

6) Vorbehältlich den zum Nutzungsplan gerechneten Elementen im Sinne der Ausführungen oben S.76.

7) L. BRINER: Grundsatzentscheide (zweistufiges demokratisches Beschlussverfahren) am Beispiel der zürcherischen Gemeinden, Diss. Zürich 1973, 99ff, 153f.

8) T. WARTMANN: Die Genehmigung kommunaler Erlaße durch kantonale Behörden, nach Aargauischem Recht, Diss. Zürich 1974.

9) C. ETTER: Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden mit ordentlicher Organisation und Organisation mit fakultativer Urnenabstimmung, Diss. Zürich 1967.

lo) BRUHIN 1975, 68ff.

11) J. SCHERRER: Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, Diss. Zürich 1965.

12) FISCH 1976.

13) FAGAGNINI 1974, 27off.

14) LÜCKE 1975.

15) Vgl. die Zusammenstellung unten S.257ff.

16) In der kommunalen Praxis offenbar da und dort verselbständigte Verfahrensstufen erscheinen in den kantonalrechtlichen Monimalvorschriften für die Organisation kommunaler Planungsprozeße nicht immer.

Die Durchsicht ausgewählter kommunaler Organisationsgesetze hat zu einem ähnlich lückenhaften Bild geführt, weshalb auf die Wiedergabe solcher Bestimmungen unten S. 257ff verzichtet werden muß. Das Modell basiert auf einer Kombination von Planungstheorie, -praxis Gesetzgebung und Demokratisierungsprogramm. Dem letzteren wird der Fragestellung dieser Arbeit entsprechend Vorrang eingeräumt.

17) Vergleichbare Prozeßskizzen (allerdings analytische) finden sich etwa bei DIENEL 1971, 171; FISCH 1976, 84 und PETZHOLDT/LAMMERT 1974, 5of. Die Skizze läßt sich (mit Ausnahme von Phase 3) sowohl am Beispiel der Stadt Bern (vgl. FISCH 1976, 84; HERTIG 1973, 9) als auch einer mittleren Gemeinde (Muri-Gümligen) mit ca. 12ooo Einwohnern bestätigen.

18) Vgl. oben S. 126f, 144ff.

19) Vgl. oben S. 126f, 151ff.

2o) Unter 'Verwaltung' wird hier die Planungsverwaltung im weiteren Sinne verstanden. Vgl. unten 3.1.3.4. (Planungsbüros und Planungskommissionen).

21) Solche bestehen nur im Falle der "außerordentlichen" Gemeindeorganisation, wie sie in größeren schweizerischen Ortschaften anzutreffen sind. Als ordentlich gilt demgegenüber in der Regel jene Ordnung, die nur Gemeindeexekutive und Gemeindeversammlung (= Vollversammlung aller Stimmbürger) vorsieht. Vgl. dazu die oben Anm. 9-11 angeführten Arbeiten von BRINER, ETTER und SCHERRER.

22) Der landwirtschaftliche Hof ist in der Regel Wohn- und Produktionsstätte in einem. Deshalb die Doppelzuordnung.

23) Solche Landhaus- oder Einfamilienhauszonen können sich, wenn sie ein ganzes Gemeindegebiet erfaßen, als bundesrechtswidrig erweisen. Vgl. unten S. 248f.

24) Vgl. hiezu: v. EINEM 1974, 22f; D. HARVEY: op. cit., S. 28 Anm. 128.

25) Deshalb die Forderung nach Wettbewerbsneutralität von Umweltschutz- aber auch Raumplanungsgesetzgebung. Sie dürfen nicht zum Instrument kommunaler Wirtschaftspolitik umfunktioniert werden (vgl. dazu oben S. 33, 72f.). Die Gefahr, daß sie je nach Wirtschaftslage abgeändert werden können ist ebenso groß, wie jene regionaler Ungleichheiten, welche letztlich die Umweltqualität der wirtschaftlich ohnehin schwachen Gebiete absinken laßen müßte.

26) Vgl. oben S. 46f. Ferner: v. EINEM 1974, 22f; D. HARVEY: op. cit., oben S. 28, Anm. 128, 32.; G. TSCHUMI: Bauen als Umweltzerstörung, in: NZZ vom 18.11.1973 (Nr. 536), 35.

27) Vgl. oben S. 1o6, 1o9f.

28) Vgl. oben S. 149.

29) Dies umso eher, als Produktivnutzung nur selten in einem siedlungsfreien Raum stattfinden wird. Sie betreffende raumplanerische Maßnahmen lösen neben der übergreifenden Teilbetroffenheit auch raumpolitische Betroffenheit bei den Bewohnern der Standortsiedlung aus. (Vgl. oben 1.7.6.)

30) Vgl. oben S. 114.

31) Etwa im Sinne von Nr. 8 oben S. 114.

32) Vgl. oben S. 28f.

33) Vgl. zum Begriff oben S. 103f, 106.

34) Vgl. oben S. 130f.

35) Vgl. oben S. 130.

36) Vgl. oben S. 131.

37) oben S. 131.

38) Vgl. oben S. 146ff.

39) Vgl. in diesem Sinne schon K.MARX: Theorie über den Mehrwert II, in: MEW Berlin 1972, Bd. 26II, 38. Ferner: HOELL 1974, 22ff. Beleg hiefür liefern die Thesen der sog. Bodenreformer, die im Gefolge von HENRY GEORGE Bodensozialisierung und Privateigentum an Produk - tionsmitteln als vereinbar halten, weil Boden Monopolware ist. Vgl. hiezu: JANSSEN 1973, 6ff. Der Reformvorschlag der SGNB (vgl. oben S. 31, Anm. 48) ist daher weniger 'systemsprengend', als dies seine Gegner annehmen.

40) Auf Gesetzesstufe ließe sich sicher eine Verstaatlichung von Banken, Versicherungsgesellschaften oder der Schlüsselindustrie nicht durchsetzen. Belege hiezu: Die Verfaßungsinitiative des VPOD über die Einführung einer bundeseigenen Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder durch den Bund vom April 1973 (abgelehnt in der Volksab - stimmung Herbst 1976); die BOTSCHAFTEN des BR über das Volks - begehren zur Einführung einer Haftpflichtversicherung durch den Bund vom 9.12.1974, 8ff bzw. zum BG über die Beaufsichtigung priva- ter Versicherungseinrichtungen vom 21.6.1976. Art. 22 ter BV enthält kein Pendant zu Art. 14 III Bankengesetz. Solche Sozialisierungsprozeße müßten auf Verfaßungsebene eingeleitet werden. Vgl. in diesem Sinne auch SALADIN 1970, 396ff.

41) Vgl. dazu etwa TUOR/SCHNYDER: ZGB, 8. Auflage, Zürich 1969, 479ff; JANSSEN 1973, 3ff.

42) Vgl. in diesem Sinne BINSWANGER et AL., 1975, 31ff.

43) Vgl. u.a. ADERHOLD 1973, 30lff; CURDES 1975, 191; FERRIER 1974, 667ff; GEISSBÜHLER 1973. 9ff; GRUNER 1975, 7; JUNK 1970, 63ff; FLEI- NER 1970, 375ff; DIENEL 1970, 144ff; ders. 1971, 166ff; KING 1974, 19; KLAGES 1971, 106ff; MÜHLICH/ MÜHLICH-KLING 1975, 185f; NELLES 1975, 30ff; ROSENSTOCK 1973, 105f; SCHILLING 1973, 37ff; WIJNBERGEN 1966, 288f.

44) GEISSBÜHLER 1973, 11.

45) MÜLLER 1973, 929 (Anm. 784).

46) DIENEL 1970, 144ff und ders. 1971, 166ff.

47) FERRIER 1974, 677.

48) JUNK 1970, 66ff.

49) JUNK 197o, 67.

5o) Vgl. die Einschränkung im Nutzungsplanungsverfahren unten 3.7.2.1. Allgemein: GEISSBÜHLER 1973, 9ff (und dort zitierte Arbeiten).

51) Vgl. dazu NIGG 1976, 36.

52) Art. 25 I VO zum BauG von NE.

53) Vgl. oben S. 11.

54) Vgl. oben S. 51f.

55) Vgl. unten 3.8.

56) Vgl. unten 3.9.

57) Vgl. oben S. 257ff. Als Beispiele: Ortsplanung Biglen (TW vom 7.12. 1974) und Rüegsau (TW vom 17.1.1975).

58) Vgl. oben S. 8f.

59) Beispiele: Leitbild von St. Moritz Antrag des Verkehrsvereins vom 7. 1.1974 (NZZ vom 7.1.1974); Leitbild für die Zentrumsplanung Köniz (Der Bund vom 24.11.1975, Nr. 257, 9); Kloten ZII: Umfrage zu allgemeinen Zielen der Ortsplanung (Der Bund vom 5.8.1974, Nr, 18o, 4).

6o) Vgl. die Beispiele bei NIGG 1976, 34ff.

61) Vgl. zu den Anforderungen oben S 1off.

62) Der Plan hat die 'anerkannten Grundsätze der Ortsplanung' zu beachten (vgl. die Hinweise oben S. 49f). Darunter ist sicher auch eine ausgewogene Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen verschiedener sozialer Gruppen zu verstehen. Vgl. für die Verhältniße in der BRD: EVERS 1973, 57ff und dort zitierte Entscheidungen (Abwägungsgebot gem. §2 des ROG vom 8.4.1965). - Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsprinzip unten S. 242ff.

63) Sog. Montage von Bürgerinitiativen durch die Planungsverwaltung.

64) Vgl. zum Begriff oben S. 147.

65) Oben 2.5.3.1.

66) BOTSCHAFT 1972, 8o.

67) BRUHIN 1975, 63.

68) Botschaft 1972, 8o

69) Solche politische Kosten des rechtsstaatlichen Eigentumsschutzes sind m.E. bedenklich. Vgl. in ähnlichem Sinne: FABER 1974, 8f.

7o) Vgl. oben S. 11ff, 13, 17f und 2.6.5. Wenngleich im folgenden Beispiele aus Gemeinden mit recht aussagekräftigen Zielsystemen angeführt werden, dürften in der Praxis solche Entscheide gleichwohl sehr oft unterschätzt werden.

71) Unten S. 257ff (Zusammenstellung)

72) Oben S. 62f.

73) Oben S. 185f

74) Oben S. 11ff und 2.6.5.

75) Vgl. oben S. 12.

76) Raumplanerische Grundsätze der Einwohnergemeinde Thun, beschloßen vom GR (Exekutive) am 18.5.1973, S. 4ff.

77) So z.B. der Maßnahmenkatalog der JÜRGENSEN - KOMMISSION des stadtzürcherischen GR vom Jan. 1976; die Varianten für die Zentrumsplanung Köniz (Der Bund vom 21.12.1975, 3); 13 Ziele für die Ostermundiger Ortsplanung, beschloßen durch die Legislative der Viertelsgemeinde Ostermundigen (Bern) (Der Bund vom 7.8.1974, Nr.182, 7); Bericht und Richtpläne der Gemeinde Worb BE (Der Bund vom 13.4. 1975, Nr. 84); "Leitbild" der Gemeinde Uster ZH, beschloßen von der Gemeindeexekutive im Juni 1976 (Tages Anzeiger vom 8.7.1976, 18).

78) Vgl. oben S. 55, 61.

79) Vgl. oben 3.1.3.2.

8o) Vgl. oben S. 46f in V. mit 2.5.4.

81) Oben S. 51. In diesem Sinne teile ich die Kritik von BRÜNNECK 197o, 162ff an PREUSS 1969, 212. Dasselbe gilt für VILMAR 1973, I 417ff. Beide berücksichtigen wahrscheinlich die vorhandene Struktur der Öffentlichkeit in neu zu bildenden Einheiten zu wenig.

82) Oben S. 42.

83) Oben S. 49f.

84) Vgl. oben S. 175.

85) Beispieslweise durch eine raumkonkrete Formulierung städtebaulicher Standards (vgl. dazu oben S. 8of) je Quartier, anstelle solcher, die' quartierabstrakt' formuliert sind und bzgl. den standardrelevanten Faktoren flexibel sind und für alle Stadtteile gleichermaßen gelten.

86) Vgl. oben S. 174f.

87) Vgl. zu einer möglichen Ausgrenzung den Hinweis oben S. 79f.

88) Diese Regelung besteht etwa in BOLOGNA bzgl. jenen Materien, die im gesamtstädtischen Rahmen (also nicht quartierautonom) geregelt werden. Vgl. oben S. 5o.

89) Vgl. zum Problem oben S. 5of.

9o) Vgl. oben S. 5o. Zu recht wird eine in der Praxis bestätigte Dialektik zwischen Partizipationsbereitschaft und realen Partizipationsmöglichkeiten (vgl. etwa VILMAR 1973 I, 414ff; LÜCKE 1975, 171ff) antizipiert, wenn die Einrichtung neuer stadtteilumfaßender Organisationen gefordert wird.

91) Vgl. zum Befund: oben S. 5o. Ferner auch VILMAR 1973I, 408f.

92) Skepsis oder Ablehnung dürfte nicht nur seitens politisch passiver Bevölkerungskreise, sondern ebenso jener Vertreter von Bürgerinitiativen kommen, die ausdrücklich mit extrainstitutionellen Strategien arbeiten. - Vgl. die auf dieser Richtung liegenden Definitionen bei OFFE, 1971, 159; EBERT 1974, 1o8f. Ferner oben S. 49f (politische Kultur).

93) J. HESSE: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozeße im Bereich der Stadtentwicklung, in: AfK 1o (1971), 4o.

94) SCHMIDT 1975, 187.

95) Vgl. oben S. 137 (allgemein)

96) Vgl. zur Berechtigung einer solchen Annahme: GROTTIAN 1974, 164f; FISCH 1976, 98 (Bern).

97) Vgl. oben S. 146ff.

98) Vgl. etwa Art. 92 des Bern. Gesetzes über die Gemeinden vom 2o.5.1973 (Minderheitenschutz in den Gemeindebehörden). In Bologna erfolgt gem. mündlichen Auskünften von L. CERVELLATI vom 17.11.1973 die Wahl der 2o Quartierräte auf Antrag der Quartiere durch den Gemeinderat der Gesamtstadt. Dadurch soll Ausgewogenheit der Interessen sichergestellt werden.

99) Es wird beispielsweise die interessenmäßige Zusammensetzung (Anteil Mieter, Hauseigentümer, Gewerkschafts- und Unternehmervertreter, Verbraucher ect.) vom übergeordneten System festgelegt. Eine solche Abkehr vom Prinzip der vollen Volkssouveränität im Subsystem durch Einbau interessensständischer Elemente läßt sich m.E. lediglich im Rahmen von Übergangsstrategien rechtfertigen.

loo) Etwa durch Aufnahme von Bestimmungen über die Informationspflichten (oben 3.1.3.3.) oder über finanzielle Unterstützungen quartiereigener Zeitungen.

lol) Mit der Einschränkung, daß in der Regel die Partizipationsberechtigung nicht an den Wohnort im Quartier angeknüpft wird. Vgl. für die Stadt Bern: R. TSCHÄPPÄT: Gleiches Recht für Alle, in: Der Bund vom 15.11.1973, Nr. 268, 17.

lo2) Oben 3.1.3.2.

lo3) Vgl. die einschlägigen Bestimmungen des kant. Rechts unten S. 257ff.

lo4) Vgl. oben S.195ff. Gespräche mit Planungspraktikern in den Gemeinden bestätigen diesen Befund immer wieder. Die 'Grundeigentümerkarte' gehört vielerorts zu den Grundmaterialien kommunaler Planungskommissionen.

lo5) Vgl. oben S. 5. Auch bei LENDI 1976, etwa 113f, 137f (Verhältnismäßigkeit) oder 2o3ff klingt diese Betrachtungsweise an. Vgl. ferner unten 3.8.1.2.2.3. (Verhältnismäßigkeitsprinzip).

lo6) Vgl. oben S.13of. Die Zusammenstellung der aufgrund von Einsprachen am Berner Nutzungsplan vorgenommenen Planänderungen bei FIS CH 1976, 95ff zeigt, daß hier Einsprachen - richtigerweise - auch seitens von Mietervereinigungen (Aktion Wohnschutz) berücksichtigt wurden. Daran kann verdeutlicht werden, daß die Einsprache nicht allein defensiven, sondern auch aktiv-gestalterischen Charakter haben kann. Genau dieser Umstand hat denn auch die Aktion Wohnschutz zu ihrer breitangelegten Einspracheaktion veranlaßt.

lo7) Vgl. oben S.13o.

lo8) Vgl. oben 3.1.3.3. (Spekulationsargument).

lo9) Vgl. oben S. 99f.

11o) Vgl. oben S. 45f, 48.

111) Eine Kontrolle der Planung durch Volk und Parlament wird in solchen Fällen nicht zu bewerkstelligen sein. Vgl. oben S. 99f.

112) Vgl. allgmein oben S.167f (Transparenz der tatsächlichen materialen Differenzierung des raumpolitischen Systems).

113) Vgl. oben S.149f. Davon gehen alle im folgenden zitierten Autoren aus.

114) Oben 3.1.3.3.

115) SCHMITT - GLAESER 1973, 238.

116) A. NAGEL: Das ständige Gespräch unter den Bürgern, in: Partizipation Aspekte politischer Kultur, Opladen 197o, 178ff.

117) Vgl. oben S.147.

118) DIENEL 1971, 156ff.

119) H.R.EBEL: Vorschläge für eine einhentliche Durchführung von Hea - rings auf kommunaler Ebene, in: Staats- und Kommunalverwaltung, Stuttgart 1974 (2oJg.), 168ff.

12o) JONAS 1975, 17

121) SCHILLING 1973, 78ff.

122) Vgl. etwa VILMAR 1973 II, 283ff; HERTIG 1973, 56ff (Gemeinwesenarbeit).

123) Darin sind die von der Planungsverwaltung vorgenommenen Wertungen integral festzuhalten.

124) Vgl. oben S. 152f.

125) Etwa bei bevorstehenden Steuererhöhungen. Vgl. den Bericht "Wie man einen guten Steuerzahler verketzert, die Cynamid in Adliswil" NZZ vom 19.2.1976 (nr. 41), 43.

126) Vgl. oben S. 153.

127) Das ist aber im Kanton BL, aber wohl auch in den Kantonen AR, FR, OW, AG der Fall. (Vgl. unten S. 257ff)

128) Vgl. oben S. 151.

129) Dem Rechtsschutzerfordernis für die übrigen Grundeigentümer ist Genüge getan, weil ihnen der Beschwerdeweg nach Verabschiedung des Plans zur Verfügung steht. Vgl. unten 3.9.1.

13o) Vgl. unten 3.6.

131) Der vom Gemeindeparlament verabschiedete Plan unterleigt in schweizerischen Gemeinden in der Regel der Volksabstimmung. Vgl. die Zusammenstellung unten S. 257 - Ausnahme: FR, SG.

132) Vgl. die Einschränkung oben 3.1.3.3. (Verwaltungsinterner Verarbeitungsprozeß).

133) Auch in Gemeindeparlamenten nicht vertretene Organisationen erlangen volle Einsicht in die in einer geeigneten Form zu publizierenden Planänträge. Die Öffentlichkeit faktisch auf die Einsichtnahmemöglichkeit für Parlamentarier zu beschränken, indem - etwa aus Kostengründen (vgl. den Hinweis im stadtbernischen VORTRAG 1975, 1) - auf eine Verbreitung des Plandokuments verzichtet wird, scheint mir nicht angängig.

134) Vgl. hiezu HÄUSSERMANN 1974, 244f; BATTIS 1976/2, 146ff.

135) Vgl. zur Rolle des stadtbernischen Planungsdirektors: FISCH 1976, 1o7f (wirtschaftsfreundlichere Wertungen als das sachbearbeitende Planungsamt aufgrun einer 'realistischeren' Perzeption der Planungsrestriktionen). Ähnlich: GRAUHAIN 1973, 238f.

136) Stadtbernischer VORTRAG 1975, 15.

137) Vgl. oben S.222 .

138) Vgl. oben S. 216.

139) Vgl. unten 3.7.2.

140) Vgl. oben 3.1.3.3. Plansprache ist keine Umgangssprache. Sie arbeitet mit aggregierten Größen, die als solche nicht erfahrbar sind. Erst ihr sprachliches Zerlegen in Einzelvorgänge und deren Spiegelung an sprachlich verallgemeinerungsfähigen Wertsystemen (vgl. HABERMAS 1973, 153ff) macht sie 'be - greiffbar'.

141) Vgl. oben 3.1.3.1.3. Sentimentale Beziehungen von Grundeigentümern zu ihren Objekten laßen wir hier unberücksichtigt.

142) Vgl. oben S.151f, 219f.

143) Stadtbernischer VORTRAG 1975, 16

144) Vgl. oben S. 147.

145) Vgl. oben S. 147f.

146) Vgl. zum Befund allg. oben S.128f, 146. Wenn das Verwaltungs- oder Verfaßungsgerichtsverfahrensrecht beispielsweise zur Beschwerde gegen Nutzungspläne nur Grundeigentümer, nicht aber Mieter oder Pächter legitimiert, (vgl. dazu unten 3.9.1.4. bzw. 3.10), so schließt es das Ingangsetzen einer gerichtlichen Feststellung öffentlicher Interessen aus Mietersicht von Anfang an aus. In der Auseinandersetzung von Mietern und Grundeigentümern sind Mieterbelange im Sinne von sozialpolitischen Gesichtspunkten lediglich passiv vertreten. (Vgl. zur Zulässigkeit solcher Belange in raumplanerischen Maßnahmen: BGE '88 I 248, 89 I 416 98 Ia 194; 99 Ia 35). Von ihnen wird angenommen, sie seien in der Planung als öffentliche Interessen bereits hinreichend berücksichtigt.

148) Vgl. oben S.149.

147) Oben S. 216ff.

149) Vgl. die Zusammenstellung unten S.257ff. In der Westschweiz wird der wohl richtigere Begriff "opposition" verwendet.

150) GYGI 1969, 74

151) Vgl. in diesem Sinne BGE 100 Ia 161f (" .. sino a quando non è stato adotto dal legislativo communale .. ed approvato dal Consiglio di Stato il piano regolatore, così com'è uscito dalle deliberazioni del Municipio, cioè dell'esecutivo costituisce un semplice progetto.")

152) Vgl. oben S.65.

153) Vgl. unten 3.9.1.

154) Daß es nicht sinnvoll ist, weitreichende Planänderungen uno actu und ohne vorgängige Überprüfung der Konsequenzen zu beschließen, wurde oben S. dargelegt. Das Gemeinderecht sollte vorsehen, daß Abänderungsbegehren vor der Gemeindeversammlung einzureichen sind, damit die Planungsverwaltung genügend Zeit zu dieser Überprüfung hat. Solche Begehren sind keine Einsprachen.

155) Vgl. zur kantonalen Gesetzgebung: JAGMETTI 1972, 35off.

156) Vgl. oben S.141ff. Bestimmungen, die im Falle von "geringfügigen Änderungen" am Nutzungsplan nur die Anhörung der Grundeigentümer vorsehen (BE, FR oder AR) gehen in Richtung eines solchen Eigentümerzensus. Sie sind umso problematischer, als die Entscheidung darüber, was eine geringfügige Änderung ist, wegen der inneren Kokärenz von

Nutzungsplänen im Einzelnen umstritten sein dürfte.

157) Vgl. oben S.216.

158) Vgl. oben S. 125ff, 141ff.

159) Vgl. oben S.216f . Augenfällig wird dies etwa in den ausgesprochen eigentümerfreundlichen Regelungen der Kantone SZ, OW und AR, wo Einsprachen vor dem demokratischen Planentscheid mit Rekurs an die kantonale Reglerung weitergezogen werden können.

160) Vgl. etwa das BG über das Verwaltungsverfahren (VWG) vom 20.12 1968 (SR 172.021) Art. 29ff. (rechtliches Gehör). Dieses steht nicht nur den Stimmberechtigten zu.

161) Vgl. oben S. 174 (allgemein) und S. 186f. (subsystemare Partizipationspositionen).

162) Vgl. oben S. 46f, 104f,

163) Vgl. zum Begriff oben S. 133.

164) Der weitgehend dem Verfügungsverfahren entsprechenden Ausgestaltung des Planungsverfahrens im Kanton FR scheint diese Überlegung zugrunde zu liegen.

165) Vgl. oben S.163ff (allg.), 216.

166) Vgl. oben S. 166f (allg.).

167) Vgl. zur Problematik oben S.127f.

168) Vgl. oben S.226, Anm. 153.

169) Solche mehrgeleisige Verfahren könnten sich zum einen nur Gemeinden leisten, die personell und finanziell außergewöhnlich gutdotierte Planungsämter haben. Es besteht auch die Gefahr, daß die Planungsverwaltung eine der ausgearbeiteten Varianten privilegiert, sodaß in Tat und Wahrheit dann doch keine gleichwertige Alternativen vorgelegt werden. Keine Alternativen sind m.E. beßer als mehrere nur scheinbare Alternativen.

170) Oben S. 98ff, 183ff.

171) Vgl. oben S. 99 (Bund), 185ff.

172) Oben S. 209ff.

173) Vgl. oben S. 48f, 80f.

174) Vgl. oben S. 175ff (abs. Vetoposition).

175) Vgl. oben S. 85f.

176) Vgl. die Beispiele oben S. 107f.

177) Vgl. allg. oben S. 33ff.

178) Vgl. oben S. 50

179) Vgl. die Zusammenstellung unten S. 257ff (Ausnahme:NW und AG, wo die Genehmigung nicht konstitutiv ist. Vgl. im übrigen die BOTSCHAFT 1972, 17.

18o) Vgl. oben S. 44ff.

181) Das ist auch kantonales Recht. Vgl. dazu im folgenden.

182) Vgl. BGE 1o1 Ia 261f.

183) Vgl. zur Verfaßungsmäßigkeit von Art. 3o I RPG: WEHINGER 1975, 141, Anm. 48. Ferner allgemein oben S. 166 (Vollzugsdirigismus) und S. 2o5 (Umzonungsbegehren), welches etwa BRUHIN 1975, 54f als verfaßungswidrig bezeichnet.)

184) Vgl. oben S. 42f, 45f.

185) Vgl. oben S. 43f, 1o8f, 182f.

186) Vgl. unten 3. 8. 3.

187) Vgl. unten 3. 9. 1. Daß auch das Ergreiffen von Rechtsmitteln politische Partizipation im Sinne unserer Begriffsbestimmung (oben S. 129) darstellt, wurde bereits oben S. 124 (Anm. 12) und 13o angetönt. Vgl. zu diesem (hier umfanghalber nicht weiterverfolgten) partizipatorischen Aspekt von Rechtsmittelverfahren: BARTLSBERGER 1975, 26o; J. WEITZEL: Politisch fremdbestimmte Rechtsmittel - auch heute ? zugleich ein Beitrag zur Justizreform in: Demokratie und Recht, 1975, 353ff ("Rechtsmittel (sind) im weitaus größten Teil ihrer Geschichte Instrumente zur Gewinnung, Ausübung und Erhaltung politischer Herrschaft gewesen"). Auch im Bereich der schweizerischen Verfaßungsbeschwerde kommt dieser Aspekt zum Ausdruck: HUBER 1954, 122 ("Der Einzelne mit seinen privaten Interessen wird an den Wagen gespannt, indem ihm die Verfaßungsbeschwerde gewährt wird und indem ein in der Richtung des Organisationsrechts erweiterter Grundrechtsbegriff gilt.").

188) Vgl. zum Stand der Gesetzgebung : Abschnittsanfang.

189) Wenn Unverhältnismäßigkeit allgemein (vgl. IMBODEN 1971, 219ff) und im besonderen Raumplanungsrecht (unten S. 242ff) als Rechtswidrigkeit zu qualifizieren ist, mithin die Überprüfung der Zweckdienlichkeit raumplanerischer Maßnahmen bereits im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung teilweise möglich ist, muß die Zweckmäßigkeitsprüfung, soll ihr Anführen unter den Genehmigungsgründen überhaupt eine Bedeutung haben, als eine Art Ermeßenskontrolle angesehen werden. Hier besteht grundsätzlich die Möglichkeit, daß die kantonalen Behörden ihr "pflichtgemässes" (GYGI 1969, 146) Ermeßen "an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörden" (BGE vom 5. 6. 1974 = ZBl 1974 (75)399) setzen können. Das aber stünde in deutlichem Gegensatz zur gesamtsystemar begründbaren funktionalen und demokratietheoretischen Notwendigkeit relativ autonomer Durchführungseinheiten.

19o) Vgl. oben S. 64 Anm. 3o9. Selbstverständlich gilt das nur für rechtsgültige Entscheidungen.

191) Vgl. oben S. 64. Verbindlichkeit bedeutet nicht mangelnde Flexibilität, denn auch in verbindliche Entscheidungen laßen sich .. Flexibilitätsspielräume einbauen.

192) Vgl. zum Objektivierungsgebot allg. oben S. 182

193) Vgl. dazu unten 3. 8. 1. 2. 2. 3.

194) Vgl. zur Notwendigkeit oben S. 83ff.

195) RRB Nr. 3o56 vom 13. 9. 1975 betr. das Baugebiet im Kanton BE

196) Darunter fällt auch . das Überschreiten oder der Mißbrauch des Ermeßens. Vgl. die Formulierung im VWG Art. 49 und bei GYGI 1969, 147f.

197) LANGE 1974, 865f.

198) FLEINER: Votum, in: ZSR 1972 (91)II, 566. Vgl. ferner die Ausgangslage im ENTSCHEID des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 29.4.75 (ZBl 1975 (76), 459ff).

199) Vgl. den Bericht über die Gemeindeversammlung von Sigriswil in Der Bund vom 6.2.1976 (nr. 3o) 17. Danach stehe noch nicht fest, ob die kantonale Genehmigung für einen hier beschloßenen Zonenplan erteilt werde, "da viele Abänderungsanträge aus persönlichen Gründen zustande kamen".

2oo) J. GREMNELMEIER: Erläuterungen zur Zweckmässigkeitsprüfung von Ortsplanungen, in DISP Nr. 8 (Jan. 1968), 2ff.

2o1) EUGSTER 1965, 12ff.

2o2) Unten S. 242ff.

2o3) Weil es sich um einen sog. übertragenen Wirkungsbereich handle. Vgl. JAGMETTI 1972, 319ff und dort zitierte Autoren und Kritik. JAGMETTI hält die Unterscheidung mit dem BGer für untauglich.

2o4) Vgl. Jagmetti 1972, 241.

2o5) Vgl. oben S. 18. 44ff.

2o6) Die Ausführungen zum Siedlungsbegriff (oben S. 46ff) und zum Nutzungsplan (oben S. 67ff) haben das deutlich gezeigt. - Vgl. in diesem Sinne auch JAGMETTI 1972, 3o9.

2o7) Vgl. etwa die Regelung von AR.

2o8) Vgl. unten 3.9.1.

2o9) Vgl. oben S. 62f (allgemein). Art. 3o I RPG führt die Übereinstimmung mit den kant. GRPs neben der Rechtswidrigkeit an.

21o) Vgl. oben S. 81ff.

211) Vgl. oben S. 82f.

212) Vgl. oben S. 85f.

213) Vgl. oben S. 82f.

214) Vgl. oben S. 62f., 111f.

215) Vgl. oben S. 17f, 62f, 91ff, 183f.

216) Vgl. dazu auch unten S. 242ff.

217) Vgl. oben S. 93f.

218) MÜLLER 1973, 885.

219) Vgl. dazu u.a. DUPPRÉ 1365, 14ff.

22o) MÜLLER 1973, 885, 933ff.

221) Ansonsten bestünde die Gefahr einer infolge unzuläßiger Uberdehnung zentraler Zielvorgaben (vgl. oben S. 182f) erfolgenden, schleichenden Zentralisierung des raumpolitischen Gesamtsystems über Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren, wie sie mit der anfänglichen Ausgestaltung

dieses Systems gerade vermieden werden sollte. Vgl. hiezu oben S. 38f.

222) Unten 3.8.1.2.2.5.

223) Oben S.71 .

224) Vgl. als Beispiel des kant. Rechts etwa die Art.2off des BauG von BE (Zweck des Zonenplans, Bauzone, Zonen für Gesamtüberbauungen, übriges Gemeindegebiet inkl. Ferienhauszone, Uebergangsbereiche, Freiflächen , Grünflächen, Schutzgebiete und Gefahrenzonen).

225) Vgl. aus den bisherigen Ausführungen oben S.75 (im Zus. mit den Anforderungen an eine Nutzungszone), und 3.8.1.1. (Überprüfung der Zweckdienlichkeit im Rahmen der Rechtsmäßigkeitskontrolle).

226) Vgl. u.a. IMBODEN 1971, 218ff und dort zitierte Autoren; LENDI 1974, 137f. Aus der Praxis: BGE 96 I 315; 96 I 242; 93 I 7o7; 91 I 337; 73 I 219.

227) Die Zweckdienlichkeit der eingesetzten Mittel wird nur unter dem - allerdings recht umfassenden - Gesichtspunkt der daraus resultierenden Belastungen geprüft.

228) Die Bestimmung wurde weder im SR (Sten. Bull. 1973, 8o vom 12.3.73) noch im NR (Sten. Bull. 1974, 65) diskutiert. Die BOTSCHAFT 1972, 54 enthält den wörtlich gleichlautenden Text, wie der erläuternde BERICHT zum Entwurf eines BG über die Raumplanung vom 3.11.197o, 13. Da - nach ist "unter den möglichen Lösungen, die zur optimalen Errichtung eines Planungszieles tauglich sind, die am wenigstens eingriffige anzuwenden". - Vgl. ferner LENDI 1974, 166ff und das Votum von BR K. FURGLER im NR (Sten. Bull. 1974, 49f.

229) Die Bestimmung steht in Absatz II von Art. 4, deßen Marginale "Interessenschutz" heißt. In Absatz I wird von schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen gesprochen. Abs. II soll darauf hinweisen, wie der Schutz solcher privater Interessen im Anwendungsfall durchzusetzen ist. Vgl. immerhin dazu unten S.245ff.

23o) Vgl. oben 3.4.2. und 3.6.

231) Vgl. oben S.64f, 1o3ff.

232) Vgl. oben S.28.

233) Weil Raumplanung allgemein eine Verbeße ung der räumlich bedingten Lebensqualität bezweckt, handelt es sich hier um eine positive Betroffenheit.

234) Vgl. schon oben S.1o5 und 172.

235) Vgl. zur allg. Problematik des Auseinanderfallens von Verfügungsadressaten und -betroffenen oben S.1o2f.

236) Vgl. oben S.65f.

237) Vgl. hiezu allg. oben S.12f, 14f.

238) Vgl. zu Möglichkeiten, Methoden und Problemen solcher Kosten/Nutzen-Analysen etwaR. COENEN: Bewertungsprobleme in der Verwaltung, in : H. KRAUCH (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972, 3o2ff. BÖHRET 1975, 214ff; ADERHOLD 1973, 182ff; NASCHOLD 1973, 91ff.

239) Hier greifft die oben S.172 eingeführte Unterscheidung in raumpolitisch Betroffene und raumpolitisch Getroffene.

24o) Partielle raumpolitische Betroffenheit besonderer Art (vgl. oben S.111f und 119f kann u.U. eine Verschlechterung der Lebensbedingungen eines Subsystems insgesamt bringen. Beispiel: Flughafenstandortentscheid gem. Art. 37 des GB über die Luftfahrt vom 21.12.1948 (SR 748.o) durch das EVED nach Anhörung der Regierungen der betieligten Kantone).

241) Vgl. den nächsten Abschnitt 3.8.1.2.2.4.

242) Vgl. oben S.237.

243) Vgl. oben S. 35ff. Ferner: 99 Ia 715: Bei Planungsmaßnahmen kommt dem Gleichheitsprinzip nur eine abgeschwächte Wirkung zu 95 I 55o). "Es liegt im Wesen der Planung, daß Zonenabgrenzungen Ungleichheiten schaffen und daß unter Umständen nebeneinanderleigende Grundstücke, die sich in ihrer Funktion für den Eigentümer voneinander nicht unterscheiden mit sehr verschiedenen Eigentumsbeschränkungen belastet werden. Verfaßungsrechtlich genügt es, daß die Abgrenzung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist."

244) Vgl. oben S.162f.

245) DUPPRÉ 1965, 14. Vgl. ferner oben S. 36. Es wäre zu überlegen, ob und inwiefern sich einzelne besonders bedeutsame Faktoren öffentlich steuerbarer Lebensqualität quantifizieren ließen. Daraus ließen sich raumplanerische Mindeststandards zusammenbauen, die im politischen Prozeß zu justiziablen Anspruchspositionen verdichtet werden könnten. Vgl. hiezu die interessanten Ausführungen bei BINSWANGER et AL 1975, IV 19ff.

246) So die zahlreichen baupoliziechlichen Vorschriften in den Kantonen.

247) Dies ist die planerisch sinnvolle Lösung. Vgl. zu notwendigen Bedingungen immissionsverträglicher Nutzung in der Umgebung solcher Immissionsträger oben S. 96f. Ferner den stadtbernischen VORTRAG des Stadtrates 1975, 9 (Verminderung des zulässigen Wohnanteils zugunsten Gewerblicher Nutzung entlang immissionsreicher Durchgangsstraßen).

248) Geboten erscheint eine solche Lösung nur dort, wo eine planerisch an sich erwünschte Bündelung von Immissionen nicht durch entsprechende Abzonungen möglich ist. Beispielsweise in dichtbesiedelten Großräumen oder wo sich als notwendig erachtete Immissionen aus technologischen Gründen gar nicht vollständig bündeln laßen (Fluglärm in der näheren Umgebung eines frequentierten Flughafens). Hier ist auf übergeordneter Ebene eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Belastungen aller Landesteile anzustreben. Es kann nicht angehen, daß eine einzige Landesgegend zum Implementierungsfeld raumrelevanter umweltbeeinträchtigender Bundesaufgaben herangezogen wird. Dasselbe gilt auch innerhalb einer Einzelgemeinde.

249) Vgl. zu den hier nicht angeführten verwaltungsrechtlichen Grund - sätzen für beabsichtigte Planänderungen: BRUHIN 1975, 1olff und dort verarbeitete Literatur und Praxis.

25o) Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtssprechung (seit BGE 97 I 5o2) sind Maßnahmen mit sozialpolitischer Zwecksetzung mit der HGF vereinbar. Raumpolitische Maßnahmen, die wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen (vgl. oben S. 72f) sind damit unvereinbar. Vgl in diesem Sinne 99 Ia 48 (zur Abgrenzung zur Eigentumsgarantie) und 99 Ia 621.

251) Vgl. den Hinweis in der BOTSCHAFT 1972, 27f (So ist "die tatsächliche Bedetung der Niederlaßungsfreiheit eine andere, wenn ein faktischer Zwang besteht, Beruf und Wohnung in der Nähe von Agglomerationen zu suchen, als wenn allerorts ausreichende Wohnungen und berufliche Betätigungsmöglichkeiten bestehen.") In der veröffentlichten Práxis des BGer findet sich bisher kein vergleichbarer Fall. Entgegen BRUHIN 1975, 147 wäre hier sicher nicht nur jener Fall anzuführen, wo der Staat als Grundeigentümer bezgl. seinen eigenen Grundstücken anordnen würde, wer "als Käufer, Baurechtsnehmer, Nutzniesser oder Mieter berücksichtigt werden soll". Verletzungen im Sinne der hier angeführten Situation sind sicherlich wesentlich bedeutsamer.

252) Vgl. den Hinweis in der BOTSCHAFT 1972, 27. Ferner: DUPPRÉ 1965, 16 ("Das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ... muß ... auch von der Raumordnung .. beachtet und besonders herausgestellt werden."); zur Umschreibung der persönlichen Freiheit: MÜLLER 1972, 212ff: "Schutzgut sind alle Fähigkeiten und Tätigkeiten, in denen sich menschliche Existenz verwirklicht". Geschützt sind jene "Grundrechtspositionen menschlichen Daseins. .,die sich für die Entfaltung menschlicher Persönlichkeit als unerläßlich erweisen" (216). - Hochleistungsstraßen in unmittelbarer Nähe von großen Mietwohnungskomplexen sollten nicht nut unter dem Gesichtspunkt von Ertragsausfällen bei Grundeigentümern, sondern vermehrt unter jenem einer möglichen Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit der Anwohner thematisiert werden. Vgl. in diesem Sinne MACHERET 1975, 176. Das hängt wesentlich auch von der Ausgestaltung und Anwendu g des Legitimationsrechts ab. Vgl. oben 3.6. (S.225) und unten 3.1o.

253 Vgl. u.a. DUPPRÉ 1965, 14ff.

254) MÜLLER 1972, 215.

255) Vgl. zum Begriff oben S.133f; Zur Ausgestaltung: S.194.

256) Oben S.13f.

257) Vgl. oben S.137 (allg.) und 164ff (im Zusammenhang mit dem Demokratisierungsprogramm).

258) Bedingt durch neu anfallendes Analyse- und Prognosewissen (vgl. o - ben S.1of), durch unvorhersehbare Entwicklungen ("Ölknick"), teilweise kurzfristig ändernde Wertvorstellungen (Umweltbewusstsein) oder Konjunkturschwankungen (vgl. oben S. 32f.).

259) D.h. tatsächlich aussagekräftige und damit auch steuerungsfähige Zielbündel (vgl. zu den Anforderungen: oben S.12f und S.2o6f).

26o) Vgl. zu den allg. Grundsätzen des Wiedererwägungsrechts: BGE 99 Ia 4o2 (Mollis: Unterscheidung Rechtsmißbrauch und Wiedererwägung).

261) Diese Überlegung dürfte Art. 119 II der BauVO von BE vom 26.1o. 197o zugrundeliegen, die eine Verbindlichkeit der kommunalen Richtpläne - diese zählen nach der hier vertretenen Auffaßung (vgl. oben S. 192f) zu den Zielbündeln der Nutzungsplanung - für die nachfolgende Planung nur dort annimmt, wo sie vom gleichen Organ wie der Zonenplan beschloßen wurde.

262) Vgl. oben S. 163, 166f, 185f.

263) Oben S. 167f.

264) Vgl. oben S. 137, 164f.

265) Oben S. 164.

266) Vgl. zum inneren Zusammenhang oben S. 137, 164f.

267) Vgl. zum Begriff oben S. 133. Beispiele: Verletzung des Stimmrechts durch Verletzung des Stimmgeheimnißes (etwa BGE 98 Ia 6o2), durch unrichtige Ermittlung des Abstimmungsergebnisses (99 Ia 52), durch Nichtzulaßung eines Wiedererwägungsantrages (99 Ia 4o2 = ZBl 1974 (75), 85ff), durch unzuläßige behördliche Informationen oder Stellungnahmen (1o1 Ia 238) oder durch unzuläßige Beeinträchtigung des Initiativrechtes (etwa 1oo Ia 231).

268) Vgl. zum Begriff oben S. 133. Beispiel: Verletzung von Implementierungspartizipationsrechten etwa durch Nichtzustellen der vorgeschriebenen Informationen.

269) Beispiel: Nachtzustellen der Zielbündelvarianten an mitwirkungsberechtigte Gruppen im Rahmen eines Vernehmlaßungsverfahrens.

27o) In Analogie zur selbständig anfechtbaren verfahrensleitenden Zwischenverfügung im Verfügungsverfahren gem. Art. 45 VWG.

271) Vgl. oben S. 2o5.

272) Umzonungsbegehren RPG Art. 62.

273) Vgl. unten 3.8.2.

274) RPG Art. 7o

275) Vgl. GYGI 1969, 19; Art. 21 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 22.1o.1961 und unten 3.9.1.1.

276) Vgl. unten S. 272ff.

277) Vgl. eingehender unten 3.9.1.1.

278) Vgl. hiezu HANGARTNER 1975, 16; MAURER 1971, 84; AUBERT 1967, 274ff; G. MÜLLER 1974, 1oo; MOOR 1975, 194f (Er relativiert die kantonale Organisationshoheit gegenüber HANGARTNER 1975, trifft sich mit ihm aber darin, daß Unklarheiten beseitigt werden könnten, wenn der Bund für die kantonale Durchführung von Bundesaufgaben auch organisatorische Vollzugsvorschriften erließe.); BGE 98 Ia 287; ENTSCHEID des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 12.7.1974, in: ZBl 1975 (76), 4of. - Vgl. zu diesem Problem (BV Art. 6) ferner oben S. 87ff.

279) So etwa im Kanton BE im Rahmen der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Richtplanung. Die einschlägige kantonale Gesetzgebung findet sich oben S. 257.

28o) So in FR.

281) So etwa GR oder VD.

282) Vgl. HANGARTNER 1975, 16. Das Problem taucht etwa auf im Bereich des GSchG (Art. 5) - vgl. den Sachverhalt in BGE 1oo Ia 272 - des IH (oben S. 86) oder des geplanten BG über den Umweltschutz. Kantonale Vollzugsorganisationsautonomie wird vorab im Bereich planender Bur deszuständigkeiten wegen der zentralen Bedeutung des Verfahrensrecht für die vom Bund intendierten Regelungsinhalte problematisch. Daraus resultieren auch die recht zahlreichen Verfahrensvorschriften des RP Vgl. dazu auch oben S. 165.

283) Vgl. oben S. 45f, 1o8, 191f, 177f.

284) Vgl. u.a. oben S. 255ff.

285) So auch GEISSBÜHLER 1973, 8ff. Vgl. dazu oben S. 2oof.

286) Deren Ausgestaltung muß selbstverständlich nicht nach dem hier bevorzugten Modell erfolgen. Entscheidend ist lediglich, daß eine solche Phase verselbständigt und damit kontrollierbar wird.

287) Eine solche sieht bereits der Text des RPG (Art. 3o) vor.

288) Vgl. schon RPG Art. 59II. Was unter dem hier verwendeten Begriff "Beschwerde" zu verstehen ist, ist unten 3.8.2. darzustellen.

289) Es geht dabei nur um das Daß, nicht und das Wie der Verselbständigun dieser beiden Planungsphasen.

29o) Vgl. oben S. 137, 167f.

291) Dies kann auch über eine kantonalrechtliche Verpflichtung der Gemeind erfolgen, diese Instanzen nach bestimmten Regeln selbst zu bestimmen.

292) So etwa FR, VD, oder SG. Weil die für die bundesweite Raumplanung be deutsame Gemeinde- oder Durchführungsautonomie nicht gleichzusetzen ist mit Gmeindebehördenautonomie (vgl. dazu die Ausführungen im EN SCHEID des bündnerischen Verwaltungsgerichts vom 27.4.1971, in ZBl 1972 (73), 161f und oben S. 137, Anm. 1o6) wäre zu prüfen, ob nicht wenigstens bundeseinheitlich die Zuständigkeit eines Legislativorganes innerhalb der Gemeinde vorzusehen sei.

293) Vgl. oben S. 217f.

294) Vgl. die Zusammenstellung oben S. 257ff., insbes. S. (6.)

295) Vgl. oben S. 257ff. Ferner 3.9.1. (kant. Rechtsmittel)

296) Ausnahme: NW und AG, ebenso RPG Art. 3o I

297) So die Regelung von AG.

298) Vgl. oben 3.6. (Einspracheverfahren).

299) Vgl. die Formulierung bei BURCKHARDT 1934, 37: "Folgerichtig ist al lein, daß, was im öffentlichen Interesse angeordnet ist, auch von Öffent lichkeit wegen... geschützt werde, und nicht nur, wenn ein unverantwort licher Privater zufällig ein privates, d.h. der Sache ganz fremdes In teresse an der Entscheidung hat."

3oo) Allerdings nur nach der hier vertretenen Meinung. Die Rechtslage nach RPG ist anders.

3o1) Der Prozeß der kommunalen Rechtssetzung ist noch nicht abgeschloßen. Die Genehmigung als "letzte Erzeugungsbedingungen der Rechtsnorm " (T.WARTMANN: op. cit. oben S.192, Anm. 8, 55) ist noch nicht erteilt.

3o2) Vgl. oben S. 242ff.

3o3) Vgl. zum Begriff oben S.235 Anm. 187.

3o4) Oben S. 245.

3o5) Wo schwerwiegende Verfahrensfehler vorgekommen sind und keine erheblichen Rechtssicherheitsinteressen dagegen stehen. Vgl. anstatt vieler: IMBODEN 1971, 188f. Nutzungspläne dürften mit der formellen Rechtskraft in der Regel auch in materielle Rechtskraft erwachsen, weil sie eine Vielzahl von Verhaltensanweisungen beinhalten, denen eine ebensogrosse Zahl daran ausgerichteter Grundeigentümerdispositionen entspricht. Diese Rechtskraft bezieht sich indessen nur auf den einmal verabschiedeten Nutzungsplan und ist insofern eine relative, als der letztere später unter Beachtung des einschlägigen Verfahrensrechts revidierbar ist. Vgl. dazu und zu den Bedingungen solcher Revisionen: BRUHN 1975, 67ff.

3o6) Vgl. aus den bisherigen Ausführungen oben S.235,Anm. 187; S. 249, Anm. 252. Ferner: VWG Art. 48 und OG Art. 1o3 lit. a.

3o7) Berührtsein und schutzwürdiges Interesse sind - bundesrechtlich - kumulative Bedingungen für die Beschwerdeberechtigung. Vgl. demgegenüber die Formulierung in Art. 16 des Bernischen Verwaltungs - rechtspflegegesetzes vom 16.5.1961. Vgl. in diesem Sinne MACHERET 1975, 16of.

3o8) GIACOMETTI 1933, 167.

3o9) J. HINDEN: Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde Art. 88 Diss. Zürich 1961, 78.

31o) E. KIRCHHOFER: Über die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, in:ZSR 1936, 136ff., 16o.

311) J. C. HEFTI: De la qualité pour recourir dans la juridiciton constitutionnelle et administrative, Diss. Lausanne 1958, 83.

312) MARTI 1971, 1o4 und dort angeführte Praxisnachweise.

313) BIRCHMEIER 195o, 433f (Eingriff in rechtlich geschützte Interessen).

314) IMBODEN 1971, 671f ("in seiner Rechtsstellung berührt").

315) ENTSCHEID des aargauischen Verwaltungsgerichts vom 18.12.1974 ,in: ZBl 1975 (76), 377f.

316) ENTSCHEID des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 24.1.1974, in: ZBl 1974 (75), 472.

317) ENTSCHEID des bernischen Verwaltungsgerichts vom 28.6.1974, in: ZBl 1974 (75), 515f (Praxisänderung).

318) GYGI 196o, 48of; ders. 1969 1o6f.

319) MACHERET 1975, 159.

32o) GRISEL 197o, 477ff.

321) H. HUBER: Die Legitimation des Nachbarn zur staatsrechtlichen Beschwerde: in SJZ 1961 (57), 165ff.

322) Vgl. in diesem Sinne schon H. HUBER: Die Garantie der individuellen Verfaßungsrechte in ZSR 1936 (55), 175a.

323) Was ist beispielsweise ein "nach vernünftigem Ermessen (Überlegung oder Würdigung) beachtliches Interesse (Bedürfnis, Anliegen " (GYGI 1969, 1o7) im Einzelfall ? GYGI verlangt, das Interesse müße ein "eigenes, unmittelbares" (1o7) und ein aktuelles (1o9) sein. Vgl. auch die Formulierung im ENTSCHEID des bern. Verwaltungsgerichts, zit. oben Anm. 317.

324) Der Satz 'Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde ist keine Popularbeschwerde' gehört beinahe zum Ritual einschlägiger Entscheidungen und Literaturstellen. Eine notwendige, auf Differenzierung angelegte Auseinandersetzung mit diesem Theorem muß hier unterbleiben. Vgl. den Hinweis bei BROHM 1972, 272f und dort angeführte Literatur.

325) Vgl. weitere Beispiele bei MACHERET 1975, 169ff.

326) A. KÖLZ: Vollzug des Bundesverwaltungsrechts und Behördenbeschwerde, in: ZBl 1975 (76), 368.

327) Vgl. in diesem Sinne MACHERET 1975, 158, 16o.

328) Die hier vorgeschlagene 'Fernab-vom -Sachregelungsgebiet - Überlegung klingt an etwa in BGE 1oo Ib 338. Sie ist eine Konkretisierung des Verbots vom Rechtsmißbrauch (im Sinne von Art. 2 II ZGB).

329) Die Frage ist nicht abwegig. Das zeigt etwa folgende Situation bei KISKER 1972, 528: "Inwieweit gibt es dann, wenn sich der Gesetzgeber für Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung entschloßen hat, einen Rechtsanspruch der einzelnen Verbände auf Beteiligung ?" Für den Sachentscheid verlangt KISKER gem. Gleichheitssatz, daß die Verwa l tung alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an der Einflußnahme beteiligt. Dabei dürfe es bei der Präzisierung der Relevanz einer Gruppe darauf ankommen, daß (1) deren Interessen unmittelbar betroffen sind und daß sie (2) ein gewichtiger Faktor in dem zu steuernden Bereich ist. - Vgl. zur inhaltlichen Frage oben S. 138ff.

33o) Solche an den Siedlungsrändern befindliche Gartenbauflächen haben bei uns eine recht große Bedeutung. Für das Beispiel wähle ich sie deshalb aus, weil ihre Existenz durch das Wachsen der Städte vielfach bedroht ist und den Anbauern meist nur obligatorisceh Berechtigungen zustehen. Starke Eigentümerinterventionen gegen die Beseitigung solcher Gärten dürften selten sein.

331) Wo niemand Anspruch auf Partizipationsrechte hat, kann auch keine Abweisung eines Antrags erfolgen.

332) Oben S 254ff.

333) Vgl. oben S. 124, 133. (Großeinstellungsentscheid).

334) Vgl. zur ständigen Praxis zur staatsrechtlichen Beschwerde nach OG Art. 85 lit. a BIRCHMEIER 195o, 377ff. Der Einzelne ist demgegenüber nicht zur Autonomiebeschwerde berechtigt. Vgl. oben S. 137 Anm. 1o6.

335) Vgl. oben S. 164ff.

336) Vgl. oben zur Stimmrechtsbeschwerde S. 165.

337) Vgl. oben S. 42f.

338) Vgl. oben 3.8.1.1.

339) Aus der Zusammenstellung der kant. Gesetze oben S. 257 geht hervor, daß beispielsweise BE, AG, GR oder LU von diesem Grundsatz abweichen. - Vgl. zum Kanton AG: T. WARTMANN: op. cit. oben S. 192, 94.

340) Vgl. oben S. 46ff, 65f. A. M. T. WARTMANN: op. cit. S. 192, 111 (für den Kanton AG). In der Praxis kommen Teilgenehmigungen recht oft vor.

341) Vgl. oben S. 209ff.

342) So die Kantone LU, BE, FR, AG Vd und NE.

343) Vgl. dazu IMBODEN 1971, 210 (Literatur) und 223ff.

344) Insbesondere in der Implementierungsphase.

345) So die Kantone BE, ZG, FR, AR und SG.

346) Vgl. zum Begriff 'Belasteter': 3.8.1.2.2.3.

347) Vgl. dazu die Gesetzeszusammenstellung oben S. 257ff.

348) Im kantonalen Beschwerdeverfahren, wird verlangt, daß der Beschwerdeführer seine Einwände bereits im Genehmigungsverfahren beigebracht hat. Vgl. dazu unten S. 294.

349) Vgl. in diesem Sinne: T. WARTMANN: op. cit. Anm. 94, S. 192. 112ff.

350) Vgl. oben S. 288, Anm. 345. Ferner: GRISEL 1971, 493 und F. BENDEL: Gedanken und Vorschläge zur erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund, in: ZBl 1975 (76), 226f.

351) Vgl. den Hinweis bei F. BENDEL: op. cit. Anm. 350, 226.

352) B. KNAPP: Le recour de droit public - Facteur d'unification des droits cantonaux et d'émiettement du droit fédéral, in: ZSR 1975 (94) II, 210 ff, 231ff.

353) Vgl. zum Eignungskriterium: GYGI 1969, 18. Die (im Falle der Raumplanung durch RPG Art. 7o beseitigte) Skepsis gegenüber verwaltungsgerichtlichen Überprüfungen von Plänen kommt in OG Art. 99 lit. c zu recht deutlich zum Ausdruck.

354) Vgl. in diesem Sinne: T. WARTMANN: op. cit., Anm. 94, S. 192, 55ff und dort angeführte Literatur.

355) In jenen Kantonen, die im Genehmigungsverfahren sog. Beschwerden vorsehen (vgl. oben 3.8.2.), präsentiert sich die Ausgangslage etwas anders: Als Anfechtungsgegenstand gilt der zusammen mit dem Genehmigungsentscheid gefällte 'Beschwerde' - entscheid.

356) Vgl. oben 3.8.3.

357) Vgl. in diesem Sinne: T. WARTMANN: op. cit., Anm. 94, S 192, 55.

358) T. WARTMANN: op. cit., Anm. 94, S 192, 55f.

359) Vgl. oben S. 276f.

360) Vgl. oben S. 277.

361) Vgl. oben S. 65f. Ferner: ROSENSTOCK 1973, 106; BGE 99 Ia 713. Ferner die vergleichbare Ausgangslage in BGE 99 Ia 521f (Referendum nur

gegen einen ganzen Erlaß).

362) Im Gegensatz zur Perspektive im Genehmigungsverfahren (vgl. oben S.275 ).

363) Vgl. oben S.64f. Ferner FABER 1974,8 (kein "individualistisches Zerhacken") zit. oben S.122, Anm.8-.

364) Vgl. oben S.288

365) oben S.1o2ff.

366) Vgl. schon oben S.45, 64, 82, 187f.

367) Oben 3.8.1.1. Nach RPG Art.3o I vorgeschrieben.

368) Vgl. die Diskussion dieses Arguments bei LANGE und FLEINER oben S. 237 Anm.197f.

369) Vgl. in diesem Sinne oben 3.8.1.1.

37o) Vgl. die Ausführungen oben 3.8.3.2.2. Jene Überlegungen gelten auch für die Ausführungen in diesem Abschnitt.

371) Vgl. zum (legitimationsrechtlich aber unproblematischen) Sachverhalt BGE 99 Ia 714.

372) Vgl. zur Anfechtung von Baubewilligungen unten 3.1o.

373) Sten. Bull. vom 1.2.1974,186f.

374) Das entspricht der auch in anderen Verwaltungsbereichen feststellbaren Breitenwirkung sozialstaatlichen Gestaltungshandelns der Verwal tung. Vgl. dazu auch . GYGI 1969,478 (" Drittwirkung verwaltungsrechtlicher Normen"); BROHM 1972,258ff.

375) So ist gem. GYGI 1969,112 die bundesrechtliche Regelung in OG Art. 1o3 zu verstehen. (Ausnahme folgt).

376) GYGI 1969,112.

377) Oben S. 281ff.

378) Vgl. oben S. 251.

379) Vgl. oben S.1o4ff.

38o) Vgl. oben S.26, 28f.

381) Vgl unten 3.9.1.5.

382) Vgl. zu den verschiedenen Möglichkeiten der Vorwirkung von baurechtlichen Bestimmungen: IMBODEN 1971,162; LEUTENEGGER 1974,177ff.

383) Die Frage wurde weder im NR (Sten.Bull. 1.2.1974,183) noch im SR (Sten.Bull. vom 14.3.1973,161) angeschnitten. Die BOTSCHAFT 1972, 69 äussert sich zu dieser im Entwurf der Expertenkommission vom 14.1o.197o noch nicht enthaltenen Bestimmung ebenfalls nicht. Die systematische Auslegung erscheint daher geboten.

384) Die bundesgerichtliche Praxis zu BV Art.4 beinhaltet Grundsätze des Verwaltungsrechts, die von der kantonalen Verwaltungstätigkeit zu beachten sind. Vgl. dazu , die immer noch eindrückliche Darstellung bei AUBERT 1967,648ff.

385) So BGE vom 14.3.1975, in:ZBl 1975 (76), 397 (bezgl. BB über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplaung vom 17.3.1972 = SR 7oo.

386) Zusätzliche Teilrichtpläne (vgl. oben S. 87f) beispielsweise die vieldiskutierten Richtpläne der Konsumgüterversorgung (vgl. LANZ/SALADIN 1976, 113ff, 123).

387) Vgl. die BOTSCHAFT 1972, 79. Vgl. die Begründung der Ablehnung der Voten ROTH (184) und BROSI (185) im NR (Sten. Bull. 1974, 1. 2. 1974, 184f), wonach die Bürger der betreffenden Gemeinden selbst zum Rechten sehen sollen. Interventionen von Aussen mithin zu unterbleiben hätten. Darin kommt zum Ausdruck, daß anstelle einer auf solche Organisationen ausgedehnten Legitimation die Beschwerdebefugnis der Einwohner in weitherzigem Sinne zu handhaben ist. Der Kommissionssprecher im SR (Sten. Bull 1973, 14. 3. 1973, 161) nahm die seinerzeit bei AUBERT/JAGMETTI 1971, 194 (Ziff. 169) vorgetragenen Bedenken über die formgerechte Eröffnung anfechtbarer Nutzungspläne gegenüber derartigen Organisationen zur Begründung seiner Ablehnung des bundesrätlichen Vorschlags.

388) Die frühere Formulierung im Entwurf der Expertenkommission vom 14. 10. 1970 sah hier (Art. 67 lit. b) das Bundesamt für Raumplanung als beschwerdeberechtigte Instanz des Bundes vor. Offenbar aufgrund der Hinweise bei AUBERT/JAGMETTI 1971, 193 (Ziff. 168) wurde darauf nunmehr verzichtet.

389) Vgl. in diesem Sinne: F. GYGI: Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Maßnahmen in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBl 1976 (77), 6f.

390) Vgl. zu den Ersatzpflichtvoraussetzungen im Einzelnen: GRISEL 1970, 426ff und BGE 100 Ib 494 (Entzug der aufschiebenden Wirkung im Verwaltungsverfahren des Bundes gem. VWG Art. 55 IV). Das VWG beschränkt die Staatshaftung auf den Fall eines willkürlichen Entzugs der Aufschiebenden Wirkung bei der verwaltungsrechtlichen Beschwerde und äussert sich bei der Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde zu dieser Frage nicht (VWG Art. 55 IV) und OG 111. Bei der letzteren ist wohl analog vorzugehen.

391) GYGI 1969, 70.

392) Vgl. die umfaßende Darstellung bei JAGMETTI 1972, 331ff; J. MEYLAN: Problèmes actuels de l'autonomie communale, in: ZSR 1972 (91) II, 87ff; ZIMMERLI 1972, 257ff.

393) Vgl. die bis heute gültige Formel in BGE 97 I 512f: "En matière d'autonomie communale, le Tribunal fédérale se reconnaît un pouvoir de libre examen lorsqu'il s'agit de l'interprétation de l'application de dispositions constitutionnelles cantonales, alors qu'il n'examine que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation de l'application des dispositions légales ou reglementaires (RO 96 I 153 consid. 3, 93 I 431 consid. 3a). Ferner: BGE vom 7. 3. 1973, in: ZBl 1974 (75), 314f (Gemeinde Riehen); 100 Ia 287 (Primarschulgemeinde Küsnacht. Errichtung eines Kleinhallenbades). Vgl. aus der Literatur: J. MEYLAN: op. cit. oben Anm. 392, 115ff; JAGMETTI 1972, 336f; ZIMMERLI 1972, 236.

394) In Verbdg. mit RPG Art. 70. Allein aufgrund von Satz 1 in RPG Art. 61 I wäre die Gemeinde nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Vgl. in diesem Sinne BGE 100 Ia 280f (keine Legitimation der Gemeinde gem. OG 103 lit. a wegen Verletzung von Art. 27GSchG);

99 Ib 213f (ebenso bzgl. Art. 19 und 2oGSchG). Dagegen: 98 Ib 13 (die Gemeinde ist aufgrund von Art. 1o3 lit a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach GSchG legitimiert, wenn sie damit den Schutz ihres Grundwaßers sicherstellen will.)

395) Allein der Umstand, daß die Genehmigungsinstanz Zweckmäßigkeitsüberlegungen anstellt, ist nach RPG leider kein Grund für die Rechtswidrigkeit der Genehmigungsablehnung.

396) Die Plangenehmigung ist konstitutiv. Vgl. oben S. 233.

397) Vorbehalten bleiben jene Fälle, in denen das Einleiten eines neuen, auf Umzonung gerichteten Planungsprozeßes aufgrund einer bundesrechtswidrigen Ablehnung eines Umzonungsbegehrens im Sinne von RPG Art 62 (vgl. dazu oben S. 2o5) nicht erfolgt.

398) Vgl. zum vorbehaltenen Suspensiveffekt: oben S. 298ff.

399) Vgl. dazu oben S. 64f. Ferner die Definition bei LEUTENEGGER 1974, 215: "Die Baubewilligung ist ein von der zuständigen Behörde erlaßener, bedingt einseitiger, materiell deklaratorischer, formell konstitutiver Verwaltungsakt, der von einer formellrechtlichen Beschränkung der Baufreiheit entbindet, ohne primär ein subjektives öffentliches Recht zu begründen und ohne sich um private Rechte zu kümmern. Die Baubewilligung ist überdies ein ... mehrschichtiger, zugleich Entscheid und Verfügung beinhaltender, bezüglich Verwaltung und Gesuchsteller gegenseitig bindender, mit Doppelwirkung: nämlich Gesuchsteller und Drittwirkung ... ausgestatteter Verwaltungsakt."

4oo) Vgl. oben S. 136, 164 (Fall).

4o1) Vgl. MACHERET 1975, 174ff und dort angeführte Fallgruppen, insbesondere Nachbarbeschwerden; LEUTENEGGER 1974, 313ff; F. GYGI: op. cit. oben Anm. 458, 8f (Zur Interessenlage bei "Drittbeschwerden").

4o2) Vgl. die grundlegende Abhandlung von H. HUBER: op. cit. oben Anm. 35o, 165ff, insbes. 17o (Grundlegung für die spätere bundesgerichtliche Praxis: Leading Case BGE 91 I 409). Vgl. die Nachzeichnung und Kritik bei MACHERET 1975, 175ff.

4o3) Der in solchen Fällen als verletzt bezeichnete Nutzungsplan bezweckt den Schutz und die Förderung öffentlicher Interessen. Geordnete Nutzungsverhältnisse liegen indessen ebenfalls im Interesse Privater. -Diese Unterscheidung in öffentliche und private Interessen, die von bau - rechtlichen Normen geschützt werden, ist mit HUBER op. cit. Anm. 322, 177a abzulehnen. Sie ist überdies bei einer konsequenten Anwendung der dualistischen Legitimationskonzeption überflüßig. Entscheidend ist danach nicht die Schutzrichtung der als verletzt bezeichneten Norm, sondern die Schutzwürdigkeit des Interesses des Beschwerdeführers. Dies leitet sich nur aus dem Verhältnis zurangefochtenen Entscheidung ab. (so oben S. 279f).

4o4) LEUTENEGGER 1974, 315 (bzgl. Baueinsprache), 357 (bzgl. dem kantonalen Rechtsmittelverfahren).

4o5) MACHERET 1975, 176.

4o6) H. MÜLLER /E. FEHR: Das Baupolizeirecht in der Schweiz, in: ZBl 1973, 69ff.

4o7) ENTSCHEID des bernischen Verwaltungsgerichts, in: Monatsschrift für

Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen (MBVN) 1967, 331. Vgl. zur ablehnenden Literatur: LEUTENEGGER 1974, 358.

4o8) Vgl. die Beispiele solcher Regelungen in den Kantonen bei LEUTENEGGER 1974, 316 (Einspracheberechtigung etwa in BE, LU, SG), 347 (kantonales Rechtsmittelverfahren (etwa: SG). Nach LEUTENEGGER, 347 und R. MUNZ: Natur- und Heimatschutz als Aufgabe der Kantone, Basel 197o, 8o sollte diese Beschwerdelegitimation ausgebaut werden.

4o9) Vgl. hiezu allg. S. 165f.

41o) So der oben S.297f angeführte Minderheitsantrag der nationalrätlichen Kommission vom 3o.1o.1973.

411) Vgl. den Hinweis auf jene Kantone, die eine solche Popularbeschwerde grundsätzlich zulaßen, bei LEUTENEGGER 1974, 314 (Einspracheverfahren: AI, BL), 345 (TI). - Gegebenenfalls kann diese Popularbeschwerde auf solche Fälle beschränkt werden, in denen Baubewilligungen außerhalb des Baugebietes (vgl. zur Bedeutung oben S. 78f) zur Debatte stehen.

412) Eine ähnliche Beschwerdemöglichkeit findet sich im kantonalen Recht offenbar nicht. Vergleichbar ist dagegen die St. Gallische Regelung des Zonenplanverfahrens. Planeinsprache und Planreferendum gelten hier als funktionell äquivalent.

413) Dies ist unabdingbares Erfordernis für das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses im Sinne der allgemeinen, im Gesetz nicht speziell geregelten (etwa gem. OG Art. 1o3 lit. a) Legitimationsvoraussetzungen. Die Popularbeschwerde muß daher auf einer spezialgesetzlichen Grundlage basieren.

# LITERATURVERZEICHNIS

| | |
|---|---|
| ABENDROTH W. | Die Alternativen der Planung: Planung zur Erhaltung des Spätkapitalismus oder Planung in Richtung auf eine klassenlose Gesell - schaft? in: ders.: Antagonistische Gesell - schaft und Demokratie, Berlin 1968, S. 463 - 493. |
| ders. | Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: ders.: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Berlin 1968 (zit.: 1968/2), S. 1o9 - 138. |
| ADERHOLD D. | Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie, Deutsches Handbuch für Politik, Bd. 7, München 1973. |
| ALBISETTI M. | Das Planungsrecht des Bernischen Bauge - setzes, in: ZBJV 1974 (11o), S. 346 - 364. |
| ALLMOND G./VERBA S. | The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in 5 Nations, Boston 1963. |
| ANGELINI T. | Möglichkeiten zur Verbesserung der Funk - tionsfähigkeit des Bodenmarktes, in WuR 1972 (24), S. 269ff. |
| ATTESLANDER P./ HAMM B. (Hrsg.) | Materialien zur Siedlungssoziologie, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Köln, 1974. |
| AUBERT J.F. | Traité de droit constitutionnel suisse, Neu - chatel 1967. |
| ders. | La hiérarchie des règles, in: ZSR 1974 ( 93)II, S. 193 - 222. |
| AUBERT J.F. / JAGMETTI R. | Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs vom 14. Okt. 197o über die Raumplanung, Gutachten vom 28. Mai 1971, in: WuR 1971, S. 132ff. |
| AUBERT J.F. / JAGMETTI R. | Ergänzungsgutachten zur Frage der Verfas - sungsmäßigkeit des bereinigten Entwurfes vom 27. Okt. 1971 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in: WuR 1972, S. 44ff. |
| BACHOF O. | Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL Nr. 3o, Berlin 1972, S. 193ff. |
| BACHRATZ P./ BARATZ M.S. | Power and Poverty, New York 197o. |
| BADURA B. | Bedürfnisstruktur und politisches System, Stuttgart 1972. |
| BALSCHEIT P. | Die Rechtsnatur des Planes, Diß. Basel 1969. |
| BARTLSBERGER R. | Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung, in VVDStRL Nr. 33, Berlin 1975, S. 221 - 271. |

| | |
|---|---|
| BASCHUNG M./ STÜDELI R. | Probleme des Rechtsschutzes im Planungsrecht, in: WuR 1971, S.122ff. |
| BASCHUNG M. | Die Ordnung der Nutzung von Grund und Boden im Lichte der Grundsätze über die materielle Enteignung, in:ZBl 1974 (75), S.159 -16 |
| BATTIS U. | Organisationsprobleme politischer Planung, in: VA 1976 (76), S.156ff. |
| ders. | Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, in DVBl 1976, S.144-151. (zit.: 1976/2). |
| BÄUMLIN R. | Demokratie, in:Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1975, Sp. 362 - 37o. |
| ders. | Allgemeine Staatslehre, Vorlesungsskript (verv Bern 1972. |
| BECKER - MARX K | Regionalplanung, in:Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme der Raumordnung u Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1965, S. 54 - 71. |
| BERG D./ MAIER N./ STAMM T. | Einführung in die Politikwißenschaft, München 1974. |
| BEYME K. v. | Interessengruppen in der Demokratie, München 1974 (1969). |
| BETTELHEIM C. | Theorie und Praxis sozialistischer Planung, München 1971 (1966). |
| BIERI S. | Interregionaler Ausgleich in einem föderalistischen System, in:DISP Nr. 41 (April 1976)S. 2 |
| BÖHRET C. | Grundriß der Planungspraxis, Mittelfristige Programmplanung und angewandte Planungstec niken, Oplanden 1975. |
| BINSWANGER H.ET AL. | Eigentums-Studie. Formen und Funktionen d Eigentums. Grundlagen für die Behandlung de Eigentumsfrage bei der Totalrevision der Bu desverfaßung, Teil II (L.FIJN van DRAAT, R MEIER, R.NEF), Mskr. verv., St.Gallen 1975. |
| BIRCHMEIER P. | Handbuch des Bundesgesetzes über die Organ sation der Bundesrechtspflege, Zürich 195o. |
| BISCHOFBERGER P. | Reformansätze in Verwaltungswißenschaft und Verwaltungspraxis, in:ZBl 1974 (75), S. 338 - 3 |
| BLÜMEL W. | 'Demokratisierung der Planung' oder rechtsstaatliche Planung, in: Festschrift für E.FORS HOFF, München 1972, S. 9 - 35. |
| BÖHM F. | Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Recht und Staat, Tübingen 195o, Nr. 153/154. |
| BOLLEREY F./ HARTMANN K. | Wohnen im Revier. Siedlungen vom Beginn d Industrialisierung bis 1973, in:Stadtbauwelt Nr. Juni 1975, S. 85 - 1oo. |

BORIS D. — Krise und Planung - Die politische Soziologie im Spätwerk von Karl Mannheim, Stuttgart 1971.

BOTSCHAFT — des Bundesrates über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22 ter und 22 quater (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 15.8.1967. (BB. 1967 II 133ff.) (zit.: S. 1ff.).

BOTSCHAFT — des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31.5. 1972. (BBl 1972 I 1453). (zit.: S. 1ff.).

BRIDEL F. — Conseil Nationale, Chambre des intérêts. Le citoyen suisse face aux groupements économiques. Rencontres 1962.

BROHM W. — Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in:VVDStRL Nr. 3o, Berlin 1972, S. 245 - 312.

BRUHIN U. — Planänderung im Raumplanungsrecht, Diss. Zürich 1975.

BRÜNNECK A. — Kritik eines Partizipationsmodells sozialstaatlicher Selbstverwaltung bei U.K. Preuss, in: Aspekte politischer Kultur, Opladen 197o, S. 157ff.

BRUNS T. — Regionalisierung in Frankreich: Das Gesetz vom 5. Juli 1972, in:VA 1974, S. 237 - 258.

BRUS W. — Wirtschaftsplanung Für ein Konzept politischer Oekonomie, Frankfurt 1972, (1964).

BULLINGER M. — Umbildung des Verwaltungsrechts durch Planung in der DDR, in: J.H. KAISER (Hrsg.): Planung I, Baden - Baden 1965.

BÜRCHER B./ LINDER W. — Landesplanerische Leitbilder im politischen Prozess der schweizerischen Raumplanung, in:DISP Nr. 39 (Okt. 1975), S. 29 - 36.

BURCKHARDT W. — Besprechung von Z. Giacometti: Die Verfaßungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts, Zürich 1933, in: ZBJV 1934, S. 35ff.

BUSER W. — Die Organisation der Rechtssetzung, in:ZSR 1974 (93) II, S. 377 - 456.

CASATI R. — Organisations- und verfaßungsrechtliche Fragen der Region in der Schweiz, Diss. Basel 1972.

CASSESSE C. — Organe, Verfahren und Instrumente der Planung in Italien, in: J.H. KAISER (Hrsg.): Planung II. Baden - Baden 1966, S. 2o9 - 243.

CERVELLATI P.L./ SCANNAVINI R.(Hrsg.) — Bologna - politica e metodologia del restauro nei centri storichi, Bologna (Mulino) 1973.

COHEN S. — Moderne kapitalistische Planung: Das Französische Modell, in: F. NASCHOLD/ W. VÄTH (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 43ff.

CK - 73 — Raumplanerisches Leitbild der Schweiz, Eine Grundlage für das Gespräch zwischen Bund und Kantonen, hrsg. vom DELEGIERTEN für Raumplanung, Nov. 1973.

CONRADI P./ DIETRICH H. / HAUFF V. — Für ein soziales Bodenrecht, Frankfurt 1972.

IL CONTROLLO — publico del territorio per una politica della cas e dei servizi, ed. Assoziazione Nazionale dei Communi Italiani, Sezione Regionale dell' Emigl Romagna, "Monograf", Bologna 197o.

COUNCIL OF EUROPE — Social aspects of regional development, Urban areas, Strassburg 1967.

CURDES G. — Bezirksvertretungen. Laternenausschüße gegen Bürgerinitiativen ? in: Stadtbauwelt Nr. 47 (Sep 1975), S. 191f.

DAGTOGLOU P. — Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, in: DVBl 1972, S. 712 - 719.

DELLEY J.D./ MORAND C.A. — Les groupes d'intérets et la révision de la c stitution fédérale, in: ZSR 1974 (93) I, 487ff.

DIENEL P. — Techniken bürgerschaftlicher Beteiligung an P nungsprozessen, in: Partizipation Aspekte po tischer Kultur, Opladen 197o, S. 144 - 152.

ders. — Partizipation an Planungsprozeßen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung 1971, S. 15

DUPPRÉ — Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in Verfaßungs- und Verwaltungsprobleme der Ra ordnung und Landesplanung, Schriftenreihe d Hochschule von Speyer, Berlin 1965, S. 7 - 24

EASTON D. — A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.

EBBIGHAUSEN R. — Die Krise der Parteiendemokratie und die Pa teiensoziologie, Berlin 1969.

EBERT T. — Bürgerinitiativen, in: Die Stadt in der Bundes republik, Stuttgart 1974, S. 1o7 - 125.

EHLERT W. — Fiktiver und realer Handlungsspielraum der Staatsadministration am Beispiel der Städteba förderung, in: GROTTIAN P./MURSWIECK A (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadmin tration, Hamburg 1974, S. 143 - 165.

EICHENBERGER K. — Zur Einleitung: Von der Rechtssetzungsfunkti im heutigen Staat, in: ZSR 1974 (93) II, S. 7 -

| | |
|---|---|
| EINEM E.v. | Bodenordnung und gesellschaftliche Konflikte, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 1974), S. 21ff. |
| ELLWEIN T. | Politik und Planung, Stuttgart 1968. |
| ELLWEIN T. / GÖRLITZ A. | Parlament und Verwaltung. Teil I: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967. |
| EMENLAUER R./GRYMER H./ T.KRÄMER-BADONI/ RODENSTEIN M. | Die Kommune in der Staatsorganisation , Frankfurt 1974. |
| ENGLER U. | Stimmbeteiligung und Demokratie, Aspekte ei - nes schweizerischen Problems, Bern 1973. |
| ERNST W. | Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetz- gebung und Verwaltung, in: J.H.KAISER (Hrsg.): Planung III, Baden-Baden 1968, S.129 - 172. |
| EUGSTER W. | Examen du bien-fondé des plans d'aménagement locaux et régionaux, in: DISP Nr.12 (1965) S.12ff |
| EVERS H.U. | Das Recht der Raumordnung, München 1973. |
| ders. | Materielle Grundsätze der Raumordnung, in: DISP Nr. 39 (1975), S. 5 - 11. |
| EVERS A. | Fragen an eine korrigierte Raumordnungspolitik, Das Bundesraumordnungsprogramm verheisst ungleiche Entwicklung und Abhängigkeit, in: Stadtbauwelt Nr. 47 (Sept. 1975), S.172 - 182. |
| FABER H. | Das Organisationsrecht der Planung (Mskr.), Konstanz 1974. |
| FAGAGNINI H.P. | Kanton und Gemeinde vor ihrer Erneuerung, ei- ne interdisziplinäre Studie zum inneren Aufbau des Kantons St. Gallen, Bern 1974. |
| FEHL G. | Sozialplanologie, in: Stadtbauwelt Nr. 45 (März 1975), S. 7 - 12. |
| FERRIER J.P. | La participation des administrés aux décisions de l'administration, in: Revue de droit public 9o (1974), S. 663 - 69o. |
| FISCH C. | Partizipationsmöglichkeiten in der kommunalen Raumplanung (Mskr.), Bern 1976. |
| FISCHER-MENSHAUSEN H. | Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: J.H.KAISER (Hrsg.): Planung III, Baden-Baden 1968, S. 73 - 1o9. |
| FISCHER J. | Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politi - schen Planung in der Schweiz, Diss. Freiburg 1975. |
| FLEINER T. | Demokratie und Informationsfreiheit, in:ZSR 197o (89) I, S. 375 - 397. |

FLEINER T. — Die Delegation als Problem des Verfaßungs - und Verwaltungsrechts, Arbeit aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg, Schwe Freiburg i. Ue. 1972.

FORSTHOFF E. — Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, I VVDStRL Nr. 12, Berlin 1954, S. 8ff. = E. FORST HOFF (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozial - staatlichkeit, Aufsätze und Essays, Wege der Fo schung Band CXVIII, Darmstadt 1968.

ders. — Ueber Mittel und Methoden modernder Planung in:J. H. KAISER (Hrsg.): Planung III, Baden - Bä den 1968, S. 21 - 38.

ders. — Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 1o. Aufl München 1973.

FREY R. L. — Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet, in:ZSR 1974 (93) I, S. 359ff.

FRITSCH A. — Planifikation und Regionalpolitik in Frankreich, Stuttgart 1973.

GEBHARD H. / REICHENBACH M. — Sanierung ländlicher Gemeinden durch Funktion reform von Freiraum, in:Stadtbauwelt Nr. 44 (D 1974), S. 271 - 273.

GEHRMANN W. — Rechtssprechung. Industriegebiete neben Wohngebieten, in: Stadtbauwelt Nr. 45 (März 1975), S. 58 - 62.

GEISSBÜHLER H. — Teilnahme der Öffentlichkeit an der Formulierung planerischer Zielsetzungen (Mskr. verv.), Bern 1973.

GERMANN R. E. — Politische Innovation und Verfaßungsreform, ein Beitrag zur schweizerischen Diskußion über di Totalrevision der Bundesverfaßung, Bern 1975.

GIACOMETTI Z. — Die Verfaßungsgerichtsbarkeit des schweizeri schen Bundesgerichts (Die staatsrechtliche Beschwerde), Zürich 1933.

GÖRLITZ A. — Demokratie und Wandel, WV - Sammlung Politi Opladen 1969.

GRAUHAHN R. R. — Bürgerinitiativen im parlamentarischen Regierungssystem, in:Liberal 1974, H. 11.

ders. — Strukturwandlungen planender Verwaltung - Beispiel der Münchner Stadtentwicklungsplanung, in B. SCHÄFERS (Hrsg.): Gesellschaftspolitische Planung, Stuttgart 1973, S. 231 - 252.

GREBING H. — Liberalismus - Konservatismus - Marxismus. Ein Ueberblick, in:KRESS G. /SENGHAAS (Hrsg Politikwißenschaft, Eine Einführung, Frankfurt 1972, S. 63 - 92.

| | |
|---|---|
| GREIFFENHAGEN M. | Neokonservatismus in der Bundesrepublik, in: GREIFFENHAGEN M. (Hrsg.): Der neue Konservatismus der siebziger Jahre, Hamburg 1974, S. 3ff. |
| GRISEL A. | Droit administratif suisse, Neuchâtel 197o. |
| GRONEMEYER R. | Integration durch Partizipation ? Veränderung des Alltags der Produktion und der Reproduktion durch Beteiligung, Diss. Bochum 1972. |
| GROSSEN J.M. | L'organisation des travaux préliminaires de la législation. in: ZSR 1974 (93) II, S. 349 - 376. |
| GROTTIAN P. | Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974. |
| GROTTIAN P. / MURSWIECK A. | Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspiel - räumen, in: dies. (Hrsg.)Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 15 - 36. |
| GRUNER E. | Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat, in: ZSR 1974 (93) I, S. 433-47o. |
| GRUNER E. | Herrschaft der Minderheit, in: Der Bund vom 24.6.1976 (Nr. 8o), S. 3. |
| GYGI F. | Die Beschwerdebefugnis im Verwaltungsprozess, in: ZBl 196o (61), S. 473-484. |
| ders. | Wirtschaftsplanung in der Schweiz, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung I, Baden-Baden 1965, S. 169ff. |
| ders. | Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung II, Baden-Baden 1966, S. 113 - 148. |
| ders. | Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, Einführung und Textausgabe, Bern 1969. |
| ders. | Die Rechtsgestalt der Universität, in: ZBJV 197o, S. 133 - 157. |
| ders. | Zweckverband oder Region ? in:ZBl 1973 (74), S. 137 - 152. |
| HÄBERLE P. | Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Stuttgart 197o. |
| ders. | Grundrechte und Leistungsstaat, in:VVDStRL Nr. 3o (1972), S. 43ff. |
| HABERMAS J. | Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1972. |
| ders. | Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973. |
| HANGARTNER Y. | Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone, in:ZSR 1974 (93)I, S. 379-4o8. |

| | |
|---|---|
| HANGARTNER Y. | Bundesaufsicht und richterliche Unabhängig-keit, in:ZBl 1975 (76), S.1 - 16. |
| HARTISCH A. | Verfaßungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot im Verwaltungsverfahren, Berlin 1975. |
| HÄUSSERMANN H. | Die administrative Organisation als Problem p litischer Innovation, in:Leviathan 1974,S, 233ff. |
| HEDEMANN J.W. | Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahr hundert. 2.Teil,1. Halbband, Berlin 193o (Bo denrecht). |
| HEINZE C. | Autonome und heteronome Verteilung, Rechts ordnung staatlicher Lenkung von Produktion u Verteilung, Berlin 197o. |
| HENNIS W. | Die missverstandene Demokratie, Freiburg 197 |
| HERTIG H.P. | Partizipationsmodelle für die Stadtplanung, Be dürfnis - Möglichkeiten - Grenzen, (Mskr.), Bern 1974. |
| HILLERY G.A. | Definitionen von Gemeinde, in: ATTESLANDE HAMM (Hrsg.): Materialien zur Siedlungssozi logie, Köln 1974. |
| HISS F./SCHNEIDER R./ WEGENER H. | Soziologische Theorie und sozialräumliche Un gleichheit, in:Stadtbauwelt Nr.49 (1976), S.44- |
| HOELL G. | Die Grundrente und die Entwicklung des Kapi talismus in der Landwirtschaft, Berlin Ost 197 |
| HOFMANN M. | Die Pflicht zur Nutzung des Bodens, Diss. Züri 1974. |
| HONDRICH K.O. | Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1972. |
| HOPPE W. | Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, in: DVBl 1974, S.641 - 647. |
| HORKHEIMER M./ ADORNO T. | Kulturindustrie - Aufklärung als Massenbetrug in: dies.: Dialektik der Aufklärung, Frankfurt 1969 (1944), S.128 - 176. |
| HOTZ B./WERDER H. | Bedingungen politischer Planung in der Schwe Referat für den Kongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft,(Mskr verv.)1975. |
| HOUIN R. | Planification française, in:J.H.KAISER (Hrsg Planung II, Baden-Baden 1966, S.149 - 188. |
| HUBER H. | Die Verfassungsbeschwerde - Vergleichende u kritische Betrachtung, Schriftenr. der Juristis Studiengesellschaft, Karlsruhe, H.9, Karlsruhe 1 |

| | |
|---|---|
| HUBER H. | Stillstand, Veränderung und Abwertung der politischen Theorie in der Gegenwart (1967), in: ders.: Rechtstheorie, Verfaßungsrecht, Völker - recht, Bern 1971, S. 96 - 107 (zit. 1967). |
| ders. | Staat und Verbände, in: ders.:Rechtstheorie, Verfaßungsrecht, Völkerrecht, Bern 1971, S. 361 - 387 (zit. 1971). |
| ders. | Die Bewilligung von Kernkraftwerken, in:NZZ vom 4.7.1973 (Nr.303), S.23. |
| HUNTER F. | Community Power Structure, New York 1953 . |
| JACOB E./MARTIN V. | Stadt im Wohnbereich. Beispiel West-Berlin, in: Stadtbauwelt Nr. 48 (Dez. 1975) S. 247 - 253. |
| JAGMETTI R. | Die Stellung der Gemeinde, in:ZSR 1972 (91) II, S. 219 - 400. |
| JANSSEN J. | Zweihundert Jahre Bodenreform - für Liberale, Kleinbürger, Reformer, Utopisten und Interessenten, in: Bodenrecht und Bodenpolitik in der BRD, PR - Hefte Nr. 9, Köln 1973. |
| IMBODEN M. | Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: VVDStRL Nr. 18, Berlin 1960, S. 113 - 143. |
| ders. | Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Bd. I und II, 4. Aufl. Basel 1971. |
| JENTZSCH A. | Systemanalyse im Regierungsbereich und Reorganisation von Regierung und Verwaltung, in: H. KRAUCH (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972, S. 49 - 72. |
| JONAS C. | 'Besser als das Oligopol der bekannten Sanierungsträger machen wir's immer' - Einige Probleme der Sozialplanung und ihrer Organisation, in:Stadtbauwelt Nr. 45 (März 1975), S. 13ff. |
| JUNK R. | Beteiligung der Bürger heute und morgen, in: Partizipation. Aspekte politischer Kultur, Opladen 1970, S. 62 - 69. |
| KÄGI W. | Rechtsstaat und Demokratie (Antinomie und Synthese), in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Z. GIACOMETTI, Zürich 1973, S. 107 - 142. |
| KAISER J. H. | Exposé zu einer pragmatischen Theorie der Planung, in: ders.:Planung I, Baden-Baden 1965, S. 11-32. |
| IPSEN H. P. | Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: J. H. KAISER (Hrsg.): Planung III, Baden-Baden 1968, S. 273ff. |

KALLENBERGER W. Literatur zum Eigentum, zum Bodenproblem un zur Bodenpolitik (Mskr. verv.), erstellt für di Schweizerische Gesellschaft für ein Neues Bo denrecht, Bern 1975.

KAMMLER J. Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herr- schaft, in: ABENDROTH / LENK (Hrsg.): Ein führung in die politische Wißenschaft, München 1968, S. 46 - 118.

KARSCH F.C. Demokratie und Gewaltenteilung, Köln 1973.

KELSEN H. Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübin - gen 192o.

KERN E.A. Skizze zur Methodik und zum System der Pla- nung, in: J.H.KAISER (Hrsg.): Planung II, Ba- den-Baden 1966, S. 351 - 371.

KING L. Bürger - Initiative - Beteiligung, in: Stadt - bauwelt Nr. 45, 1974, S. 18 - 22.

dies. Was wird aus der Innenstadt? in: Stadtbau - welt Nr. 49 (1976), S. 8-16.

KISKER G. Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Ver waltung, in:CÖV 1972, Nr. 25, S. 52o - 529.

KLAGES H. Planungspolitik, Stuttgart 1971.

KLEIN H.H. Demokratie und Selbstverwaltung, in: Fest - schrift für F. FORSTHOFF, München 1972, S. 1

KNALL B. Aufstellung, Durchführung, Bewertung von Ent - wicklungsplänen in Lateinamerika, in: J.H. K SER (Hrsg.): Planung IV, Baden-Baden 197o, S 377 - 4o3.

KNOEPFEL P. Der Beitrag des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zum Konsumentenschut in: Revue Internationale de la Concurrence, P ris 1974, S. 5o - 68.

KOCHER G. Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Ärzte verbindung, Krankenkassenverbände und die Te revision des Kranken- und Unfallversicherung gesetzes 1964, Bern 1967.

KÖNIG K. Verwaltungsreform und Demokratiediskußion , in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe Hochschule von Speyer, Berlin 1972.

KORINEK K. Zum Begriff des Wirtschaftsverfaßungsrechts, in: Wirtschaft und Verfaßung in Österreich, W Freiburg, Basel 1972, S. 23 - 35.

KÖTTGEN A. Mandat, Methode, Instrumente planender Verwa tung, in:J.H.KAISER (Hrsg.):Planung III Ba - den-Baden 1968, S. 11 - 19.

KUNZE O. — Wirtschaftliche Mitbestimmung als Legitima - tionsproblem, Karlsruhe 197o, JSK, Heft 93, S. 5 ff.

KÜHNL R. — Das liberale Modell öffentlicher Herrschaft, in ABENDROTH / LENK (Hrsg.): Einführung in die politische Wißen schaft, München 1968 1972.

KUTTLER A. — Die materiellen Grundsätze des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Raumplanung, insbesonder der Begriff des Baulandes, in:Wuft 1971, S. 86 - 97.

ders. — Gedanken über das Bodenrecht, dessen Gegenstand, Problematik und Entwicklung, Mskr. verv. Basel 1973.

LANGE K. — Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für W. WEBER, Berlin 1974, S. 85lff.

LANZ C. SALADIN P. — Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in:ZBl 1976 (77), S. 89 - 123.

LEIBHOLZ G. — Strukturprobleme der modernen Demokratie, Frankfurt 1974 (1967), (1956).

LENDI M. — Materielle Grundsätze der Raumplanung, in: DISP Nr. 27 (Febr. 1973), S. 1ff. (zit.:1973/1).

ders. — Die Bedeutung der kommunalen Raumplanung für den Umweltschutz, in: H. U. MÜLLER - STAHEL (Hrsg.): Schweizerisches Umweltschutz - recht, Zürich 1973, S. 125-174 (zit.:1973 /2).

ders. — Raumbedeutsame Pläne, in:ZSR 1973 (92) I, S. lo5 - 14o. (zit.: 1973/3).

ders. — Das Raumplanungsgesetz, Konsequenzen für eine schweizerische Bodenpolitik, in: DISP Nr. 37 (März 75) S. 13 - 24.

ders. — Planungsrecht und Eigentum, in:ZSR 1976 (95) II, S. 1 - 224.

LENK K. — Politische Wissenschaft als Herrschaftsins - trument und Herrschaftskritik - ein dogmen - geschichtlicher Abriss, in:ABENDROTH/LENK (Hrsg.): Einführung in die politische Wißen - schaft, München 1968, S. 25 - 53.

LEUTENEGGER P. B. — Das formelle Baurecht der Schweiz. Bewilli - gung, Einsprache und Rechtsmittel im Baurecht der Schweiz , Schriftenreihe Wohnungsbau 18d, Bern 1974.

LIVER P. — Begriff und System in der Rechtssetzung, in: ZSR 1974 (93) II, S. 135 - 192.

LOCHER G. W. — Der Eigentumsbegriff als Problem evangeli - scher Theologie, Zürich 1954.

| | |
|---|---|
| LOMPE K. | Gesellschaftspolitik und Planung, München 1971. |
| LÜCKE M. | Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse, dargestellt an der Steuerung kommunaler Entwicklung, Tübingen 1975. |
| LUHMANN N. | Grundrecht als Institution, ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin 1965. |
| ders. | Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaats, in: ders.: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 53 - 65. |
| ders. | Politische Planung, in: ders.: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 66 - 89 (zit.: 1971/2). |
| MACHERET A. | La qualité pour recourir: clef de la juridiction constitutionnelle et administrative du Tribunal fédérale. in: ZSR 1975 (94) II, S. 131ff. |
| MARRIS P. /REIN M. | Poverty and Community Action in the United States, Chicago 1973 (1967). |
| MARTI H. | Die staatsrechtliche Beschwerde, Basel 1971. |
| MATZKA M. | Rechtswißenschaftliche Bewältigung von Demokratisierungspostulaten an die staatliche Planung, Referat an der 16. Tagung der öffentlichrechtlichen Assistenten in Bern (1976), Mskr.-verv. |
| MAURER J. | Begriff und Funktion der Gesamt- und Teilrichtpläne gemäss dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in:WuR 1971, S. 9 |
| MAYER F. | Selbstverwaltung und demokratischer Staat, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule von Speyer, Berlin 1972, S. 327-340 |
| MAYNTZ R. | Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule von Speyer, Berlin 197 S. 341 - 353. |
| dies. | Thesen zur Steuerungsfunktion von Zielstrukturen, in: MAYNTZ/SCHARPF (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 91 - 97. |
| dies./ SCHARPF F. | Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkunge aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 115 - 145. |
| MEY H. | Zur Abgrenzung von "Regierungssystem", "Politischem System" und 'Gesellschaft " im Rahmen systemtheoretischer Funktionsbestimmung in: KRAUCH H. (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972, S. 119ff. |

| | |
|---|---|
| MEYNAUD J. | Les Organisations professionelles en Suisse, Lausanne 1963. |
| MICHELS R. | Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Untersuchung über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stutt - gart 1957 (1910). |
| MOOR P. | Pouvoir de surveillance fédérale et autorité cantonale, in:ZBl 1975 (76), S.191 - 196. |
| MÜHLICH E./ MÜHLICH - KLINGER I. | Zur öffentlichen Planung mit Alternativen, in: Stadtbauwelt Nr.47 (Sept.75), S.183 - 190. |
| MÜLLER G. | Darf der Bund die Rechtsform kantonaler Ausführungserlasse bestimmen? in:ZBl 1974 (75), S.369-377. |
| MÜLLER J.P. | Bemerkungen zur schweizerischen Rechts - sprechung des Jahres 1971 (Persönliche Freiheit), in: ZSR 1972 (91)I, S.209 - 226. |
| ders. | Soziale Grundrechte in der Verfassung? in: ZSR 1973 (92) II, S.687 - 964. |
| NASCHOLD F. | Organisation und Demokratie, 3.Aufl. Stutt - gart 1972 (1969). |
| ders. | Gesellschaftsreform und politische Planung, in: NASCHOLD/VÄTH (Hrsg.): Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus, Opladen 1973, S.59-95. |
| ders./VÄTH W. | Einleitung: Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus, in: dies.ebenso, Opladen 1973, S.1ff. |
| NEF R. | Organisations- und Finanzierungsmodelle zur Lösung regionaler und überkommunaler Aufgaben, in:DISP Nr.38 (Juli 1975), S.16 - 24. |
| NEGRO F. | Das Eigentum, Geschichte und Zukunft. Ver - such eines Überblicks, München 1963. |
| NEIDHART L. | Plebiszit und pluralitäre Demokratie, eine Analyse der Funktion des schweizerischen Ge - setzesreferendums, Bern 1970. |
| NELLES W. | Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation. Zum Verhältnis von Systemstrukturen und Beteiligungschancen auf kommunaler Ebene. in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament, B 7/75 vom 15.2.1975, S.28-38. |
| NIGG F. | Demokratische Entwicklungsplanung und Investoren im Berggebiet, in:DISP Nr.40 (Jan.1976), S.34ff. |
| NIX H.L. | Die Konzepte "Gemeinde" und "kommunale Macht, in:ATTESLANDER/HAMM: Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974. |

OBERNDORFER P. — Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich. in:DÖV 1972, S. 529 - 536.

ders. — Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, in Die Verwaltung 1972, S. 258ff. (zit.: 1972/2).

OFFE C. — Bürgerinitiativen und Reproduktion der Ar - beitskraft, in: H. GROSSMANN (Hrsg.): Bür - gerinitiativen, Schritte zur Veränderung, Frank- furt 1971, S. 152 - 165.

ders. — Politische Herrschaft und Klassenstruktur, in KRESS/SENGHAAS (Hrsg.): Politikwißenschaft Eine Einführung, Frankfurt 1972, S. 135ff.

ders. — Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zu Aktualität des Legitimationsproblems. in: ders Strukturprobleme des modernen Staates, Frank furt 1973 (1972) (zit.: 1972/2).

ders. — 'Krisen des Krisenmanagements': Elemente ein er politischen Krisentheorie. in: JÄNICKE M. (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen 1973 S. 197 - 223.

OSSENBÜHL W. — Gutachten zum 5o. Deutschen Juristentag zum Thema: "Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokra- tischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwick- lungsplanung, Gutachten B, 1974.

PARK R.E. — Die Stadt als räumliche Struktur und als sitt- liche Ordnung, in:ATTESLANDER/HAMM: Ma- terialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974.

PATEMANN C. — Participation and Democracy Theory, London 197o.

PELINKA A. — Dynamische Demokratie, Stuttgart 1974.

PETER H. — Wandlungen der Eigentumsordnung und der Eigentumslehre seit dem 19. Jahrhundert. Diss. Aarau 1949.

PETZOLD H. / LAMMERT P. — Stadtentwicklungsplanung, ein Organisationsmo- dell, dargestellt am Beispiel Trier. in: Stadt- bauwelt Nr. 41 (März 1974), S. 5off.

PFISTERER T. — Der Bundesbeschluss über dringliche Mass - nahmen auf dem Gebiete der Raumplanung - eine Bilanz, in:ZBl 1975, S. 17-23.

P.R.G. — piano regolatore generale, Commune di Bolog- na, 1973.

POLENSKY T. — Die Bodenpreise in Stadt und Region München, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 1974), S. 37- 45.

| | |
|---|---|
| PREUSS U.K. | Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, untersucht am Beispiel des verfaßungsrechtlichen Status kultureller Organisationen, Stuttgart 1969. |
| PROKOP D. | Zum Problem der Konsumtion und Fetischcharakter im Bereich der Massenmedien, in: PROKOP D (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung 2: Konsumtion, Frankfurt 1973, S.1ff. |
| RATEI O. | Erörterung nach §9 StBFG - Beispiel Berlin Kreuzberg, in:Stadtbauwelt Nr.45 (1974), S. 22ff. |
| RATZ M. | Bodenpolitik in der BRD. Kritik und demokratische Alternativen ,in: Demokratie und Recht 1973, S.16-48. |
| RAUMPLANUNG | Vademecum 1973/74. ORL - Institut der ETH Zürich 1973. |
| REGOLAMENTO | degli organismi democratichi di quartieri del 29.3.1964, n.736, Bologna 1964. |
| RIEMER S. | Die Grossstadt und ihre Kernzellen , in: ATTESLANDER/HAMM (Hrsg.): Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974, S.154-163. |
| RINGLI H. | Die Zentrale - Orte - Struktur im Leitbild CK - 73, in:DISP Nr.4o (Jan.1976), S.16-27. |
| RITTSTEIG H. | Eigentum als Verfaßungsproblem, Darnstadt 1975. |
| RODRIGUEZ -LORES J. | Kommunale Dezentralisierung und politische Planungsbeteiligung in Italien, in:Stadtbauwelt Nr.49 (März 1976), S.5o-56. |
| ROHR R. | Der Boden - ein Problem und seine Lösung, Zürich 1966. |
| RONGE V./ SCHMIEG W. | Restriktionen politischer Planung, Bremen 1972. |
| ROSENSTOCK P. | Aktuelle Aspekte der Fortbildung des schweizerischen Planungsrechts, in:ZSR 1971 (9o) I, S.171 - 192. |
| ders. | Mitbestimmung in der Planung, in:ZBl 1973 (74), S.99-1o7. |
| ROSOW | Die sozialen Wirkungen der physischen Umwelt, in: ATTESLANDER/HAMM (Hrsg.): Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974, S.183ff. |
| RYFFEL H. | Rechts- und Staatsphilosophie, Neuwied 1969. |
| RYFFEL H. | Recht und Politik, in:ZSR 1972 (91) I, S.459ff. |
| SALADIN P. | Grundrechte im Wandel - Die Rechtssprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten einer sich ändernden Umwelt, Bern 197o. |

SALADIN P. — Unerfüllte Bundesverfassung,? in:ZSR 1974 (93) I, S. 3o7 - 338.

SCHARPF F. — Die politischen Kosten des Rechtsstaates, Tübingen 197o.

ders. — Planung als politischer Prozess, in: NASCHOLD/VÄTH (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973.

ders. — Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, in: MAYNTZ/SCHARPF (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 68 - 9o.

SCHEFOLD D. — Bewahrung der Demokratie und wirtschaftlich-technische Entwicklung. in:ZSR 1974 (93) I, S. 1 - 39.

SCHELLENBERG B. — Die Organisation der Zweckverbände, Diss. Zürich 1975.

SCHELSKY H. — Mehr Demokratie oder mehr Freiheit ? in: ders.: Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, München 1973.

SCHICK W. — Kontrolle der Planung durch die Verfaßungsgerichtsbarkeit. Versuch einer Standortbestimmung, in:JZ 1974 (29), S. 47o-476.

SCHILLING R. — Die Demokratie der Teilnahme - ein politisches Kochbuch, Zürich 1973.

SCHIRMACHER E. — Der Gestaltkern, in:Stadtbauwelt Nr. 48 (1975) S. 243 - 246.

SCHLANGEN W. — Demokratie und bürgerliche Gesellschaft, Stuttgart 1973.

SCHLUEP W.R. — Was ist Wirtschaftsrecht ? in: Festschrift für W. HUG, Bern 1968, S. 25 - 96.

SCHLUSSBERICHT — Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, I-IV, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 1o A, Zürich 1971.

SCHLUSSBERICHT — der Kommission für die Reform des zürcherischen Bodenrechts, Zürich 1972.

SCHMIDT W. — Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, in: VVDStRL Nr. 33, Berlin 1975, S. 183-22o.

SCHMIDT-ASSMANN E. — Plangebote und Planungspflichten, in: Stadtbauwelt Nr. 41 (März 1974), S. 13-16.

SCHMITT-GLAESER W. — Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL Nr. 31, Berlin 1973, S. 179 - 259.

SCHNEIDER H.K. — Planung und Modell, in: SCHÄFERS B. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung, Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, Stuttgart 1973, S. 42 - 64.

| | |
|---|---|
| SCHRÖDER H. | Die konzertierte Aktion - Modell für eine Zusammenarbeit von Staat und Verbänden, in:Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule von Speyer, Berlin 1972, S. 419ff. |
| SCHUMPETER J. | Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946. |
| SEELE G. | Position der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung. in: Im Dienste an Recht und Staat, Festschrift für W. WEBER, Berlin 1974, S. 873-882. |
| SHEVKY E./BELL W. | Sozialraumanalyse, in: ATTESLANDER/HAMM (Hrsg.): Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974, S. 125-139. |
| SIEBER H. | Bodenpolitik und Bodenrecht, Bern 197o. |
| SONTHEIMER K. | Wie demokratisch ist unsere politische Kultur, in: Partizipation. Aspekte politischer Kultur, Opladen 197o, S. 26 - 47. |
| SPENGEMANN K. L. | Zur Diagnose eines Stadtkerns, Werkaufzeichnungen von der Altstadtplanung Wiedenbrück, in: Stadtbauwelt Nr. 47 (Sept. 1975), S. 164-167. |
| SPD | Materialien zum Parteitag vom 1o. 4. -14. 4. 1974 Hannover. Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Bonn 1973. |
| STAMMEN O./ WEINGART P. | Politische Soziologie, München 1972. |
| STEINER J. | Bürger und Politik, Befunde über die politische Partizipation der Bürger, Meisenheim am Glan 1969. |
| STIEGER H. | Das Baugebiet im Kanton Bern, Flächenstatistik und Kapazitätsberechnung, Stand Juli 1974, Bern 1975. |
| THOMPSON V. A. | Bureaucracy in a Democratic Society, in:Public Administration and Democracy, Essays in Honour of P. H. Appleby, New York 1965, S. 2o5ff. |
| VILMAR F. | Strategien der Demokratisierung, Bde I und II, Darmstadt 1973. |
| VOGEL H. J. | Bodenrecht und Stadtentwicklung, in:NJW 1972, S. 1544-1547. |
| VOLWAHSEN A. | Ressortübergreifende regionale Raumordnung in ländlichen Ballungsgebieten, in:Stadtbauwelt Nr. 43 (Sept. 1974), S. 192-697. |
| VORSCHRIFTEN | zum Zonenplan der Stadt Bern über die zulässigen Nutzungsarten von 1975. |

VORTRAG — des Gemeinderates an den Stadtrat betr. den Zonenplan der Stadt Bern über die zulässigen Nutzungsarten mit den dazugehörigen Vor - schriften (Nutzungszonenplan mit Teilbauordnun vom Februar 1975.

WAHL R. — Politische Planung in der differenzierten Ge - sellschaft, in: SCHÄFERS B. (Hrsg.):Gesell- schaftliche Planung, Stuttgart 1973, S.127-157.

ders. — Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, in:DÖV 1975, S. 373-380.

WALTER M. — Gesanken zur Rechtssetzungsmethode der Kon- junkturmassnahmen, in:ZSR 1974 (93) I, S. 557ff.

WALTER R. — Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in VVDStRL Nr. 31, Berlin 1973, S.147- 174.

WATRIN C. — Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik , in: UTZ F. / STREITHO- FEN H. B. (Hrsg.): Demokratie und Mitbe - stimmung - Symposion Internationale. Veröf- fentlichungen des Instituts für Gesellschafts - wissenschaften Walberg e.V. Bd. IV, Stutt - gart 1971, S.124ff.

WEBER W. — Der ökonomische Begriff der Wirtschaftsver- faßung, in:Wirtschafts und Verfaßung in Öster- reich, Wien 1972, S.11ff.

WAGENER F. — Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung. in:Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule von Speyer, Ber- lin 1972, S. 571 - 588.

WEGENER G. — Raumplanung aus rechtlicher und rechtssozio- logischer Sicht, in:VA Nr. 65 1974, S. 31 - 74.

WEHINGER U. — Raumplanung und Region unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips, Diss. Zürich 1975.

WERNER D. — Probleme der Grundsatzgesetzgebung des Bun- des auf dem Gebiet der Raumplanung, Diss. Zürich 1975.

WIJNBERGEN S. F. van — Das niederländische Raumordnungsgesetz, in: L. H. KAISER (Hrsg.): Planung II, Baden-Ba - den 1966, S. 281 - 314.

WILDHABER L. — Vertrag und Gesetz - Konsensual- und Mehr- heitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht in:ZSR 1975 (94) I, S.113 - 149.

WOLLMANN H. — Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention - wo und für wen ? in Leviathan 1974, S.199 - 231.

WÜRTENBERGER T. Die Legitimität staatlicher Herrschaft, Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte, Berlin 1973.

ZEUNER B. Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969.

ZIMMERLI U. Die neuere bundesgerichtliche Rechtssprechung zur Gemeindeautonomie, in:ZBl 1972 (73), S. 257-273.